S64A1
L63
2000/05
Ex. 1
QL
P. gouv.

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT
DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Rapport quinquennal

2000-2005

Québec

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

BIBLIOTHÈQUE
17 JUIN 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT
DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Rapport quinquennal
2000-2005

Québec

NOTE AU LECTEUR

Nous renvoyons le lecteur au site Internet d'Emploi-Québec, à l'adresse emploiquebec.net. Il pourra y consulter les publications officielles d'Emploi-Québec, dont celles qui portent sur la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre et sur le Fonds national de formation de la main-d'œuvre.

Rédaction
Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre

Production
Direction des affaires publiques et des communications

Conception graphique
Morin Communication Graphique inc.

Gouvernement du Québec
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2005
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Canada, 2005
ISBN 2-550-44510-4

Monsieur Michel Bissonnet
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 68 de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, j'ai l'honneur de vous soumettre le rapport quinquennal 2000-2005 sur la mise en œuvre de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale,

Michelle Courchesne

Michelle Courchesne

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des figures 9
Introduction 10

PREMIÈRE PARTIE
LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI **15**

CHAPITRE 1
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS ASSUJETTIS À LA LOI **17**

1.1 LE BILAN **18**
1.1.1 Les données utilisées 18
1.1.2 L'investissement en formation des employeurs assujettis 21
1.1.3 Le taux de formation 25
1.1.4 Les relations entre l'investissement et les pratiques de formation 30
1.1.5 Les motifs invoqués dans la décision d'investir ou non en formation 31
1.1.6 Les données tirées d'études canadiennes 32

1.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE **34**

CHAPITRE 2
LES MOYENS DE FORMATION UTILISÉS, LES CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI REÇOIVENT DE LA FORMATION ET LES TYPES DE FORMATIONS OFFERTES **39**

2.1 LES CONSTATS **40**
2.1.1 Les résultats observés pour les années 2000 à 2003 40
2.1.2 Les moyens de formation utilisés 41
2.1.3 Les catégories de personnel qui reçoivent de la formation 45
2.1.4 Les catégories de personnel qui reçoivent de la formation selon le niveau de scolarité, l'âge et le genre 46
2.1.5 Les types de formations offertes 47

2.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE **48**
2.2.1 Le *Formulaire à remplir par l'employeur* comme outil de collecte de données 49
2.2.2 La participation inégale à la formation selon la catégorie d'emploi 49
2.2.3 Le niveau de scolarité, l'âge et le genre du personnel qui reçoit de la formation 50
2.2.4 L'entraînement à la tâche comme type de formation offerte 50
2.2.5 La formation structurée sur des compétences de base et la francisation 51

106-00686/

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 3
LA PROMOTION DE LA FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL ET LE SOUTIEN AUX EMPLOYEURS ASSUJETTIS 53

3.1 LE BILAN 54
3.1.1 Le Cadre d'intervention pour la promotion de la Loi et du Fonds national de formation de la main-d'œuvre 54
3.1.2 Les activités réalisées au palier national 55
3.1.3 Les activités réalisées aux paliers régional et local 55
3.1.4 Les publications d'Emploi-Québec 55
3.1.5 Les efforts de promotion de la formation soutenus par les partenaires du marché du travail 56
3.1.6 Les projets pilotes d'apprentissage en mode virtuel 57
3.1.7 Les résultats estimés des efforts de promotion de la formation 58

3.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE 59

CHAPITRE 4
LA RÉGLEMENTATION 61

4.1 LE BILAN D'APPLICATION 63
4.1.1 Le Règlement sur la détermination de la masse salariale 63
4.1.2 Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles 64
4.1.3 Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation 67
4.1.4 Le Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs 70
4.1.5 Le Règlement sur les organismes collecteurs 71
4.1.6 Le Règlement sur les exemptions 73
4.1.7 Les recommandations du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire 74
4.1.8 L'appréciation globale de la réglementation afférente à la Loi 74

4.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE ET LES PISTES DE RÉFLEXION POUR LA RÉVISION RÉGLEMENTAIRE 75
4.2.1 Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles et le Règlement sur les exemptions 75
4.2.2 Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation 77
4.2.3 Le Règlement sur les organismes collecteurs 79

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 5
LES PLANS D'AFFECTATION DES RESSOURCES ET LES PROGRAMMES DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE 83

5.1 LE BILAN 85
5.1.1 La gestion du Fonds national de formation de la main-d'œuvre et les orientations des partenaires 85
5.1.2 Les caractéristiques des programmes de subvention 87
5.1.3 Les résultats opérationnels de l'application des programmes de subvention du Fonds national de formation de la main-d'œuvre 93

5.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE 95

CHAPITRE 6
L'INTERVENTION SECTORIELLE 99

6.1 LE BILAN 100
6.1.1 Le mandat et le rôle des comités sectoriels de main-d'œuvre 100
6.1.2 Le bilan des réalisations des comités sectoriels au regard de l'application de la Loi 101

6.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE 103

CHAPITRE 7
L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI ET L'APPRÉCIATION DE SES EFFETS ESCOMPTÉS 105

7.1 L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI 106
7.1.1 La mesure de l'accroissement de la qualification de la main-d'œuvre 107
7.1.2 La mesure des effets escomptés de la Loi au regard de l'investissement en formation 110

7.2 POUR CONCLURE SUR L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI 113

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

L'OPPORTUNITÉ DE MAINTENIR LA LOI EN VIGUEUR OU DE LA MODIFIER 115

CHAPITRE 8

LE CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET L'APPRENTISSAGE EN MILIEU DE TRAVAIL 117

8.1 UN BREF HISTORIQUE 118

8.2 LES FONDEMENTS DU CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET LA CONTRIBUTION DES COMITÉS SECTORIELS DE MAIN-D'ŒUVRE 119

8.2.1 La norme professionnelle 119
8.2.2 L'apprentissage en milieu de travail 120
8.2.3 La reconnaissance des compétences 120

8.3 LES RÉSULTATS 121

8.4 LES PISTES DE RÉFLEXION AU REGARD DU CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES 122

CHAPITRE 9

LES PISTES DE RÉFLEXION ET LA CONCLUSION 125

9.1 LE CONTEXTE ACTUEL D'APPLICATION DE LA LOI 126

9.2 LES PISTES DE RÉFLEXION 128

9.2.1 Pour une meilleure compréhension de l'engagement des employeurs dans le développement continu des compétences de leur main-d'œuvre 128
9.2.2 Pour une meilleure compréhension des besoins des employeurs 129
9.2.3 Pour une meilleure compréhension des besoins du personnel 129
9.2.4 Pour une adaptation de certains dispositifs de la Loi 131
9.2.5 Vers une approche plurielle du développement des compétences en milieu de travail 133

9.3 CONCLUSION 136

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES **139**

ANNEXE 1
Chronologie des événements entourant la mise en œuvre de la Loi pour la période 2000-2005 140

ANNEXE 2
Liste des comités sectoriels de main-d'œuvre reconnus par la Commission des partenaires du marché du travail 145

ANNEXE 3
Liste des normes professionnelles adoptées par la Commission des partenaires du marché du travail et approuvées par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (mars 2005) 146

BIBLIOGRAPHIE **147**

Références bibliographiques 148
Références législatives 150

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

TABLEAUX

Tableau 1.1	Participation des employeurs assujettis à la Loi, par tranche de masse salariale, années 2000 à 2003	21
Tableau 1.2	Taux de formation, dans les entreprises assujetties qui financent de la formation, en 1998 et en 2002, selon les secteurs d'activité économique	29
Tableau 2.1	Moyens de formation utilisés par les employeurs répondants pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles, en ordre alphabétique, pour les années 2000 à 2003	41
Tableau 2.2	Moyens de formation utilisés par les employeurs répondants pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles, par tranche de masse salariale, en ordre alphabétique, pour l'année 2001	43
Tableau 2.3	Formation reçue par catégorie de personnel, en ordre décroissant du nombre moyen d'heures de formation reçues par employé, pour les années 2000 à 2003	45
Tableau 4.1	Nombre de titulaires d'un agrément, par catégorie, pour les exercices financiers 1999-2000 à 2003-2004	69
Tableau 4.2	Nombre de plaintes reçues et de constats d'irrégularités établis pour les exercices financiers 2000-2001 à 2003-2004	71
Tableau 5.1	Répartition du nombre de projets terminés et fréquence de participation des catégories de personnel, par objectif visé, depuis l'année financière 1999-2000	89
Tableau 5.2	Projets reçus et acceptés, octroi de subventions, projets terminés et dépenses réalisées pour les programmes de subvention, au cours des années financières 2000-2001 à 2004-2005	94
Tableau 5.3	Estimation de l'impact financier du rehaussement du seuil d'assujettissement sur les revenus du Fonds national de formation de la main-d'œuvre	97

FIGURES

Figure 7.1	Objectif de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	107
Figure 7.2	Part relative de l'emploi en pourcentage selon le niveau de compétence pour l'ensemble du Québec, 2002	109
Figure 8.1	Nombre d'ententes de qualification, 1999-2000 à 2004-2005	122

INTRODUCTION

Depuis le début des années 1980, la formation de la main-d'œuvre en milieu de travail constitue une préoccupation majeure pour l'ensemble des partenaires socioéconomiques québécois. Ainsi, en 1982, une importante réflexion s'amorce au Québec avec les travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes (la commission Jean) qui recommande, notamment, d'obliger les entreprises à investir 1,5 % de leur masse salariale dans la formation de leur personnel. En 1989, par suite de la conclusion de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le Conseil consultatif sur l'adaptation (dans le rapport de Grandpré) recommande également d'imposer une obligation fiscale à l'ensemble des entreprises canadiennes afin qu'elles dispensent de la formation à leur personnel. Le rapport propose que cette obligation s'établisse à 1 % de la masse salariale des entreprises.

Le gouvernement québécois choisit plutôt de mettre en place, en 1991, le Crédit d'impôt remboursable pour la formation, une mesure fiscale incitative visant à résoudre les problèmes d'adaptation et de qualification de la main-d'œuvre. Cependant, en raison de sa complexité et de sa lourdeur administrative, cette mesure est source de nombreuses insatisfactions et n'atteint pas les résultats attendus après cinq ans d'application. Le gouvernement met ainsi un terme à cette mesure en 1995 et la remplace par la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.

Dans un essai rédigé en février 2000[1], Michel Bérubé fait état d'une évolution de la pensée au regard de l'opposition auparavant pressentie entre la formation obtenue en milieu scolaire et celle qui est donnée en milieu de travail. Il associe ainsi l'adoption du projet de loi 90 à un climat généralement plus favorable à la formation professionnelle, avançant que :

> Ce nouveau climat permet non seulement la revalorisation de la formation professionnelle mais aussi la relance de l'intérêt des Québécois pour l'éducation permanente au sens large, celui de la commission Jean. On pense à la formation continue mais dans la perspective d'un apprentissage sous diverses formes et, surtout, tout au long de la vie. On pense même à développer un modèle original.

L'originalité de la Loi s'observe, notamment, par le mandat que confie le législateur à la Commission des partenaires du marché du travail en matière de réglementation et par l'autofinancement des activités de promotion, d'information et de soutien offert aux employeurs assujettis. Sur le plan de la formation en milieu de travail, il s'agit là d'un modèle d'intervention fondé sur le partenariat qui demeure unique en Amérique du Nord.

L'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, adoptée le 22 juin 1995, a permis à de nombreux employeurs assujettis « à l'obligation du 1 % » de s'engager dans le développement de la formation continue, un élément qui prend de l'importance dans la consolidation d'une stratégie d'entreprise. À cet égard, la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue laisse entendre que la Loi constitue un levier institutionnel et partenarial important pour le développement des compétences de la main-d'œuvre. Elle énonce ainsi que :

---

[1] Michel Bérubé, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – La formation professionnelle continue au Québec. Historique, enjeux, réglementation*, Direction des politiques de main-d'œuvre, février 2000, p. 15.

> [...] l'implantation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre demeure un des progrès les plus notables en matière de développement d'une culture de la formation continue au sein de la population québécoise[2].

Le caractère partenarial de la Loi s'exprime par les diverses attributions qu'elle confie à la Commission des partenaires du marché du travail. Ces attributions concernent, pour l'essentiel, l'adoption de la réglementation (art. 3 et 20), l'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre (art. 30), l'établissement de programmes de subvention (art. 34), la planification de ce qui est devenu le Programme d'apprentissage en milieu de travail (art. 44.2) et la reconnaissance des comités sectoriels de main-d'œuvre (art. 44.5).

La Commission des partenaires du marché du travail exerce ses attributions sur une base consensuelle. Les travaux de développement et de suivi associés à ces responsabilités sont réalisés par des groupes de travail, avec la collaboration d'Emploi-Québec et du Ministère. Pour sa part, Emploi-Québec réalise les activités de mise en œuvre, de soutien aux employeurs assujettis et de suivi administratif rattachées à l'application de la Loi et des règlements, de même qu'aux interventions du Fonds national de formation de la main-d'œuvre. À cet égard, une chronologie des événements entourant l'application de la Loi pour la période 2000-2005 est présentée en annexe.

Dans le cadre de son application, la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre prévoit que :

> Le ministre doit, au plus tard le 22 juin 2000, et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier.
>
> Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. La commission compétente de l'Assemblée nationale examine ce rapport. (L.R.Q., c. D-7.1, a. 68)

En conformité avec cette disposition, un premier rapport quinquennal a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2000. Or, comme la Loi s'est appliquée de manière graduelle, sur trois années, assujettissant d'abord les employeurs dont la masse salariale excédait un million de dollars, puis ceux dont la masse salariale se situait entre 500 000 $ et un million de dollars et, enfin, ceux dont la masse salariale excédait 250 000 $, les études disponibles au moment de rédiger ce premier rapport faisaient état de résultats d'évaluation partiels. Il devenait alors prématuré de tirer des conclusions sur l'efficacité et l'efficience de la Loi. Toutefois, quelques résultats d'évaluation et diverses données de gestion ont permis d'établir des constats relativement à certaines difficultés de mise en œuvre de la Loi. Ces constats ont donné lieu à des pistes de solution visant à apporter les correctifs nécessaires. En conclusion, le rapport précisait qu'après cinq années d'application la Loi apparaissait toujours comme « [un] pari qu'il nous faut continuer de relever[3] ».

---

[2] Ministère de l'Éducation du Québec, *Apprendre tout au long de la vie. Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, p. 13.

[3] Emploi-Québec, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000*, Gouvernement du Québec, juin 2000, p. 37.

INTRODUCTION

À la différence d'il y a cinq ans, au moment où a été publié le premier rapport quinquennal, on dispose maintenant de plusieurs résultats d'études quantitatives pour établir ce deuxième bilan, réaliser une analyse prospective et proposer des pistes de réflexion quant à d'éventuelles modifications à la Loi ainsi qu'à la réglementation afférente. Ces résultats sont essentiellement tirés des rapports d'évaluation produits par le Ministère à la suite des enquêtes menées auprès des employeurs assujettis à la Loi et de leurs employés, de même que des fichiers transmis par le ministère du Revenu relativement à la participation de ces employeurs à la Loi.

Le premier chapitre du rapport présente donc un bilan des cinq dernières années de mise en application de la Loi, en dressant un portrait de la participation des employeurs assujettis à la Loi, du point de vue de l'investissement en formation et de la participation des employés à des activités de formation. On y observe notamment qu'après avoir connu une progression de 1998 à 2003, sur le plan de l'investissement déclaré, la formation parrainée par les employeurs semble culminer au Québec. On constate également que « l'obligation du 1 % », imposée de manière uniforme à tous les employeurs assujettis, commande un effort minimal de la part des employeurs de certains secteurs et d'entreprises de certaines tailles, alors qu'elle représente encore un défi majeur pour d'autres. Une analyse comparative de la situation québécoise par rapport aux autres provinces canadiennes complète ce chapitre.

Dans le second chapitre, une analyse des données relatives aux moyens de formation utilisés par les employeurs assujettis à la Loi, aux catégories de personnel qui reçoivent de la formation et aux types de formations offertes est présentée. Dans cette section on remarque notamment, à partir des renseignements recueillis à l'aide du *Formulaire à remplir par l'employeur*, que la formation donnée dans le cadre de colloques, congrès et séminaires de même que celle qui est offerte par des ressources internes aux entreprises sous forme d'entraînement à la tâche constituent les moyens de formation les plus souvent rapportés par les employeurs assujettis. On note également que les catégories de personnel associées aux cadres et aux ressources professionnelles bénéficient, chaque année, des plus forts taux de participation à la formation parrainée par les employeurs.

Au troisième chapitre, les activités de promotion de la formation en milieu de travail et de soutien aux employeurs assujettis sont décrites et analysées. À cet égard, les résultats présentés dans les rapports d'enquête du Ministère montrent que la connaissance de la Loi et du Fonds s'est accrue et que la perception qu'ont les employeurs de la Loi s'est améliorée au fil des années. Il est ainsi possible de présumer que les efforts de promotion d'Emploi-Québec et des partenaires du marché du travail ont pu jouer un certain rôle dans cette progression.

Le quatrième chapitre, qui porte sur la réglementation afférente à la Loi, présente un état de situation relativement aux travaux de révision réglementaire effectués par la Commission des partenaires du marché du travail, ainsi qu'à l'application des principaux règlements.

Au chapitre cinq, les plans d'affectation annuels des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, de même que les programmes de subvention qui en découlent, font l'objet d'une analyse. Cette analyse vient confirmer, d'une part, les besoins des promoteurs en matière de soutien financier pour la réalisation de projets qui se rapportent à la formation de la main-d'œuvre et, d'autre part, la pertinence de la sélection des projets et des décisions prises relativement à l'affectation des ressources et à l'octroi de subventions.

Les développements et les résultats relatifs à l'intervention sectorielle sont présentés dans le sixième chapitre. Le rôle, le mandat et le bilan de réalisation des comités sectoriels de main-d'œuvre au regard de l'application de la Loi y sont décrits.

La première partie de ce rapport se termine par une appréciation de l'atteinte de l'objectif de la Loi, qui vise l'amélioration de la qualification, de même que par une appréciation de ses effets escomptés qui sont de favoriser l'emploi, l'adaptation et l'insertion en emploi ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre. À cet égard, les données issues des rapports d'enquête du Ministère portent à croire que, dans une certaine mesure, l'investissement en formation a contribué à favoriser l'emploi, l'adaptation et l'insertion en emploi ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre.

La seconde partie du rapport propose des pistes de réflexion et soumet certaines recommandations afin de favoriser l'atteinte de l'objectif de la Loi. Cet objectif est également repris dans les orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi[4], plus particulièrement dans celle qui vise à favoriser l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre et le développement des compétences.

Ainsi, le chapitre huit décrit les fondements du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, de même que les résultats associés à sa mise en œuvre. Il propose ensuite des pistes de réflexion au regard de l'intégration de ses grands paramètres dans la Loi.

Au chapitre neuf, on situe d'abord le contexte d'application de la Loi, puis on rappelle les pistes de réflexion qui ont été présentées dans chacun des chapitres précédents. Après avoir regroupé les pistes dégagées, on traite de la nécessité de mieux comprendre la réalité des employeurs relativement à leur engagement dans le développement continu des compétences et à leurs besoins en cette matière. Les besoins du personnel sont ensuite présentés. Par la suite, les modifications susceptibles d'être apportées à certains dispositifs de la Loi sont rappelées. Enfin, la mise en place d'une approche plurielle du développement des compétences en milieu de travail est proposée en vue de favoriser une meilleure adaptation de la Loi à la réalité des entreprises et de contribuer ainsi à l'atteinte des objectifs pour lesquels elle a été adoptée.

En ce qui a trait à l'opportunité de maintenir la Loi en vigueur ou de la modifier, le rapport conclut que l'on aurait tout intérêt à conserver ce levier afin de favoriser le développement des compétences en milieu de travail. Il présente, en outre, des propositions de modifications à la Loi afin que les approches et les moyens de concourir à l'atteinte de son objectif soient diversifiés et, de ce fait, mieux adaptés à la réalité des employeurs assujettis.

---

[4] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'emploi : passeport pour l'avenir. Orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi*, Gouvernement du Québec, 2005, p. 45-46.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 1

LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS ASSUJETTIS À LA LOI

BIBLIOTHÈQUE
17 JUIN 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

CHAPITRE 1
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS ASSUJETTIS À LA LOI

Ce chapitre vise à présenter un portrait de la participation des employeurs assujettis à la Loi, en ce qui concerne l'investissement en formation et le taux de formation[5].

En premier lieu, des précisions concernant les données utilisées sont apportées. Par la suite, l'investissement en formation des employeurs assujettis est décrit, notamment par tranche de masse salariale et selon le secteur d'activité. On dresse en outre un portrait évolutif des employeurs qui cotisent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, en plus de présenter les données concernant le taux de formation. Il est ensuite question des facteurs qui ont conduit les employeurs à investir ou à ne pas investir en formation, avant que soient rapportés les résultats d'études canadiennes. Ces résultats permettent de situer l'investissement en formation des employeurs québécois par rapport à celui des autres provinces. Enfin, une analyse prospective suggère des pistes de réflexion.

1.1 LE BILAN

1.1.1 LES DONNÉES UTILISÉES

D'une part, les données proviennent du ministère du Revenu du Québec et sont traitées par Emploi-Québec. D'autre part, elles sont tirées des enquêtes réalisées par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, auprès des employeurs assujettis et de leur personnel. Les données de certaines études canadiennes sont également utilisées afin de situer le Québec par rapport aux autres provinces.

A) LES DONNÉES QUÉBÉCOISES

■ Les bilans quantitatifs sur la participation des employeurs assujettis à la Loi

L'information qui permet de dresser un portrait de l'investissement en formation des employeurs assujettis vient, entre autres sources, des bilans quantitatifs produits annuellement par Emploi-Québec[6]. Les données utilisées pour la rédaction de ces bilans sont constituées des dépenses de formation ***déclarées*** par les employeurs au ministère du Revenu du Québec. Elles pourraient comporter deux types de biais.

D'une part, le fait d'utiliser les dépenses de formation *déclarées* peut entraîner une **sous-estimation de l'investissement annuel** des employeurs assujettis à la Loi. En effet, ces derniers ne sont pas tenus, en vertu de la Loi, de comptabiliser leurs dépenses de formation de manière exhaustive. Ils peuvent choisir de limiter la comptabilisation de leurs dépenses de formation admissibles à l'obligation légale, c'est-à-dire à un montant qui correspond à au moins 1 % de leur masse salariale. L'investissement réel en formation d'une certaine proportion d'employeurs pourrait donc être supérieur aux dépenses déclarées.

D'autre part, ces données peuvent entraîner **une surestimation de l'investissement annuel**, dans la mesure où les employeurs assujettis peuvent s'être prévalus du mécanisme qui permet de reporter à l'année suivante les dépenses excédant 1 % de leur masse salariale. La proportion d'employeurs qui utilisent ce mécanisme a été mentionnée dans le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002 : « Le quart des employeurs indique que le total des dépenses de formation déclarées en 2002 inclut des

---

[5] Il s'agit du nombre de personnes formées sur le nombre total d'employées et d'employés.

[6] Ces bilans sont disponibles sur le site Web d'Emploi-Québec, à l'adresse www.emploiquebec.net.

dépenses pour des activités de formation réalisées au cours des années antérieures[7]. » Cette proportion ne varie pas selon la masse salariale et, pour ces employeurs, la proportion des dépenses ainsi reportées équivaut à 40 % de leurs dépenses de formation[8].

Il importe donc d'interpréter les données relatives aux bilans quantitatifs en tenant compte de ce contexte.

■ Les enquêtes réalisées par le Ministère

Les données utilisées pour comprendre le comportement des employeurs assujettis au regard de l'investissement en formation proviennent également des rapports des enquêtes menées par le Ministère auprès de ces employeurs. Précisons qu'une enquête a été réalisée auprès des employeurs assujettis en 1998 et une autre, auprès des employeurs assujettis en 2002. Les résultats de ces enquêtes sont représentatifs et donc généralisables à l'ensemble de la population des entreprises assujetties. Bien que certaines comparaisons puissent être faites, les données de l'enquête effectuée en 2002 seront privilégiées pour décrire la participation des employeurs assujettis à la Loi, puisqu'elles correspondent à la période de référence visée par le présent rapport.

En outre, une enquête a été menée auprès du personnel des entreprises assujetties à la Loi en 2002. Les résultats de cette dernière enquête permettront, notamment, de décrire les caractéristiques du taux de formation dans les entreprises assujetties.

B) LES AUTRES DONNÉES UTILISÉES

D'autres informations provenant d'études canadiennes permettent d'observer les efforts de formation des entreprises québécoises. Il s'agit, notamment, des résultats de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE)[9] et de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA)[10].

Cependant, bien que ces études soient pertinentes, on ne peut comparer leurs résultats avec ceux des enquêtes menées à l'échelle du Québec. D'abord, la population visée par les enquêtes canadiennes n'est pas la même que celle qui fait l'objet des enquêtes du Ministère. Dans l'EMTE, la population visée est celle des établissements de toutes tailles pour les secteurs d'activité non agricole, ainsi que celle des salariés de ces établissements[11]. En ce qui a trait à l'EEFA, la population visée est constituée de l'ensemble des travailleuses et travailleurs âgés de 25 à 64 ans qui occupaient un emploi pendant la période de référence[12].

Ainsi, dans ces études, on ne distingue pas les employeurs assujettis à la Loi de ceux qui ne le sont pas. Or, le nombre d'employeurs assujettis, qui variait de 35 000 à 40 000 entre

---

7 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 33.

8 *Ibid.*

9 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *La série sur le milieu de travail en évolution – Nouveaux résultats sur les déterminants de la formation dans les emplacements canadiens*, Ottawa, ministère de l'Industrie, avril 2003, 98 p.

10 Valerie Peters, *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003*, Culture, Tourisme et Centre de la statistique de l'éducation, n° 81-595-MIF2004015 au catalogue de Statistique Canada, série Documents de recherche, avril 2004, 66 p.

11 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 13.

12 Valerie Peters, *op. cit.*, p. 7.

1998 et 2003, est relativement faible au Québec par comparaison avec le nombre total d'employeurs qui était, par exemple, de plus de 230 000 en 2002[13]. Dans les enquêtes du Ministère, la population visée est constituée exclusivement des entreprises assujetties ou des personnes salariées de ces entreprises, sans restriction par rapport à l'âge.

Ensuite, les définitions de la formation utilisées diffèrent d'une enquête à une autre. En effet, l'EEFA utilise une définition spécifique de la formation, soit la *formation officielle liée à l'emploi*, laquelle « comprend les cours ou les programmes liés à l'emploi courant ou futur du travailleur. Ces cours et programmes ont un plan structuré grâce auquel l'apprenant, sous la direction d'un professeur ou d'un formateur, suit un programme planifié et jouit d'une certaine forme de reconnaissance officielle à la fin de celui-ci (certificat, diplôme, grade, etc.)[14]. » Quant à l'EMTE, elle interroge les employés et employées sur deux types de formations, soit la *formation structurée ou formation formelle*, qui « désigne les activités de formation ayant un format prédéterminé, des objectifs prédéfinis, un contenu précis et dont le progrès peut être contrôlé ou évalué[15] », et la *formation en cours d'emploi*, qui « se donne habituellement pendant le temps de travail et sur le lieu de travail (dans un endroit qui n'est pas nécessairement distinct des "installations de production")[16] ». Cette dernière définition est plus large que la définition utilisée par l'EEFA, mais tout de même plus restrictive que l'éventail des activités et des dépenses de formation admissibles qui sont proposées dans la réglementation afférente à la Loi et qui sont considérées dans les enquêtes menées auprès des employeurs assujettis et de leur personnel.

Il n'est donc pas possible de comparer les résultats des études canadiennes et ceux des études du Ministère étant donné les différentes populations visées et la diversité des définitions opérationnelles de la formation utilisées. On peut cependant comparer les données d'une même enquête entre elles, pour deux années différentes. Par exemple, celles de l'EEFA portant sur les activités de formation réalisées en 2002 peuvent être comparées avec celles de l'EEFA portant sur les activités de formation réalisées en 1997. Il devient alors possible d'examiner l'évolution de la performance du Québec par rapport à celle des autres provinces canadiennes. Les principaux résultats des études canadiennes sont décrits dans une section distincte du présent chapitre, la section 1.1.6, à la page 32.

C) L'INFORMATION PRIVILÉGIÉE DANS LE BILAN

Le présent rapport examine la mise en œuvre de la Loi et l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. De ce fait, les données québécoises, c'est-à-dire les bilans quantitatifs et les enquêtes menées par le Ministère, sont privilégiées pour traiter de l'application de la Loi et en effectuer l'analyse. Ces données concernent en effet exclusivement les entreprises assujetties, lesquelles sont directement visées par l'application de la Loi. De plus, la définition de la formation qui est utilisée dans les enquêtes du Ministère est conforme à l'esprit de la Loi et des règlements afférents.

Il importe également de préciser que, lorsqu'il est question des enquêtes du Ministère, il s'agit principalement de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002, laquelle vise directement la période de référence dont il est question dans ce rapport. Il arrive que les données de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 1998 soient également utilisées afin d'effectuer certaines comparaisons.

---

13 Statistique Canada, « Population des entreprises employeurs », *Le Quotidien*, 20 octobre 2003.

14 Valerie Peters, *op. cit.*, p. 7.

15 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 14.

16 *Ibid.*

1.1.2 L'INVESTISSEMENT EN FORMATION DES EMPLOYEURS ASSUJETTIS

A) L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT EN FORMATION

Ainsi qu'il apparaît au tableau 1.1, le pourcentage de dépenses de formation déclarées par rapport à la masse salariale a diminué légèrement pendant la période de 2000 à 2003, passant de 1,56 % en 2000 à 1,46 % en 2003. Ce ratio constitue une traduction quantitative de « l'obligation du 1 % ». Toutefois, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, on ne peut rendre compte totalement de l'évolution de l'investissement en s'appuyant sur une exploitation des déclarations fiscales des employeurs qui ne favorise pas une comptabilisation exhaustive des dépenses de formation effectuées par les employeurs. Dans ce contexte, on tentera plutôt d'analyser globalement l'effort de formation des employeurs en considérant, notamment, le pourcentage d'employeurs qui ont respecté l'obligation légale.

Ainsi, depuis la publication du rapport quinquennal 1995-2000, la proportion d'employeurs qui déclarent investir au moins 1 % en dépenses de formation admissibles est passée de 74 % en 1998 à 76,6 % en 2000, ce qui correspond à une augmentation de 2,6 points de pourcentage. On le voit au tableau 1.1, pour la période de 2000 à 2003[17] la proportion d'employeurs qui ont déclaré investir au moins 1 % de leur masse salariale en dépenses de formation admissibles s'est accrue légèrement, passant de 76,6 % en 2000 à 78,1 % en 2003, soit une augmentation de 1,5 point de pourcentage.

Tableau 1.1 Participation des employeurs assujettis à la Loi, par tranche de masse salariale, années 2000 à 2003

Masse salariale	Nombre d'employeurs (par année)				Dépenses de formation déclarées par rapport à la masse salariale (par année, en %)				Employeurs ayant déclaré au moins 1 % (par année, en %)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Plus de 1 M$	10 317	10 743	11 121	11 068	1,64	1,55	1,52	1,51	87,6	86,8	87,5	88,2
500 K$ à 1 M$	9 149	9 837	10 343	10 205	1,21	1,23	1,23	1,24	78,3	78,1	78,8	80,1
250 K$ à 500 K$	14 777	15 540	16 199	16 073	1,07	1,11	1,09	1,15	67,9	67,9	69,0	70,0
Total	**34 243**	**36 120**	**37 663**	**37 346**	**1,56**	**1,49**	**1,47**	**1,46**	**76,6**	**76,3**	**77,2**	**78,1**

Source : Fichiers du ministère du Revenu, compilation d'Emploi-Québec.
Il est à noter que les données fournies par le ministère du Revenu concernent environ 96 % des employeurs assujettis en 2000, 97 % des employeurs assujettis en 2001 et 2002 et 96 % en 2003.

Toujours selon les données fournies par le ministère du Revenu, des 91 % d'employeurs assujettis qui déclarent investir en formation, 76 % ont déclaré investir au moins 1 % de leur masse salariale et 15 % ont déclaré investir en formation, mais sans atteindre 1 %. Parmi ces derniers, 69 % ont déclaré investir en moyenne 0,91 % de leur masse salariale, ce qui se rapproche du minimum exigé par la Loi. Les données tirées de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002 confirment ces chiffres.

[17] Les données fournies par le ministère du Revenu atteignent le niveau de fiabilité nécessaire à leur analyse environ huit mois suivant la date d'échéance de leur déclaration par les employeurs assujettis. Aussi, au moment de rédiger le présent document, les données relatives à l'année 2004 n'avaient pas atteint le niveau de fiabilité requis.

L'investissement en formation selon la masse salariale

La littérature sur le sujet révèle que les taux de formation et la proportion de la masse salariale consacrée à la formation sont plus élevés dans les grandes entreprises que dans les petites[18]. Ce constat était déjà présent dans le rapport quinquennal 1995-2000 et la même relation a été observée dans le rapport de l'enquête menée par le Ministère auprès des employeurs assujettis en 2002. On y indique que la proportion des employeurs qui investissent 1 % et plus de leur masse salariale en formation est significativement plus élevée chez les employeurs qui ont un million de dollars et plus de masse salariale, que chez les employeurs de moins de 500 000 $ de masse salariale[19].

Les données présentées dans le tableau 1.1 appuient ces observations. En effet, plus la catégorie de masse salariale est élevée, plus la proportion d'employeurs qui déclarent investir au moins 1 % de leur masse salariale en formation augmente. Cela se vérifie pour chacune des années présentées, soit de 2000 à 2003 inclusivement.

Il convient de rappeler que les employeurs qui ne respectent pas l'obligation d'investir au moins 1 % de leur masse salariale en formation doivent verser la différence au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Ainsi, s'ajoutant aux résultats mentionnés ci-dessus, la part la plus importante des sommes versées au Fonds de 2000 à 2003, soit 55,8 %, provient d'employeurs dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 1 M$. Ceux-ci représentent, depuis 2000, 70,2 % des employeurs assujettis à la Loi et 83,8 % de ceux qui cotisent au Fonds, mais ils ne forment qu'environ 16,1 % de la masse salariale totale[20].

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'évolution de l'investissement en formation, les plus petites entreprises sont celles pour qui la proportion d'employeurs qui déclarent investir 1 % et plus de leur masse salariale en formation s'est accrue le plus de 2000 à 2003. En effet, ainsi qu'on le note au tableau 1.1, pour les entreprises dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 500 000 $ la proportion d'employeurs qui déclarent investir 1 % et plus de leur masse salariale en formation s'est accrue de 2,1 points de pourcentage, ce qui est supérieur à la moyenne (1,5 point). Quant aux entreprises dont la masse salariale est entre 500 000 $ et 1 M$, cette proportion s'est accrue de 1,8 point de pourcentage. En ce qui concerne les entreprises de 1 M$ et plus de masse salariale, la proportion ne s'est accrue que de 0,6 point de pourcentage. À partir de ces données, il est possible de conclure que, si l'investissement déclaré en formation des grandes entreprises semble avoir atteint un plateau en 2000, celui des petites et moyennes entreprises a plutôt connu une évolution depuis.

---

18 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2002, p. 26.

19 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 22.

20 Emploi-Québec, *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre en vertu de l'article 3, année civile 2002*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, années 2000, 2001, 2002 et 2003.

L'investissement en formation selon le secteur d'activité économique

Selon les données présentées dans les bilans quantitatifs produits par Emploi-Québec, les entreprises des secteurs publics auraient plus de facilité à investir en formation à hauteur de 1 % de leur masse salariale. En effet, les services gouvernementaux, comme les services de l'administration provinciale, des administrations locales, de l'enseignement et de l'administration fédérale[21], sont parmi les secteurs d'activité économique pour lesquels la proportion d'employeurs qui déclarent avoir investi au moins 1 % de leur masse salariale en formation est la plus élevée pour chaque année considérée. Par ailleurs, les bilans quantitatifs indiquent un autre secteur très performant en matière d'investissement en formation, soit celui des *intermédiaires financiers de dépôt*[22].

Dans les bilans quantitatifs des années 2000 à 2003, les secteurs de la *restauration* et les *autres services publics*[23] se situent légèrement sous la moyenne de l'ensemble des secteurs sur le plan de l'investissement en formation. De manière globale, les secteurs représentés dans les grands groupes du commerce de gros et du commerce de détail sont également parmi les moins performants. Il en est de même des secteurs qui font partie du grand groupe de la construction, comme les *services relatifs à la construction* et *constructeurs, promoteurs et entrepreneurs généraux, entrepreneurs spécialisés*[24], ainsi que des secteurs *transport* et *entreposage*.

Il importe toutefois de mentionner qu'on ne peut distinguer, en s'appuyant sur la classification des activités économiques du Québec (CAEQ), les entreprises qui sont touchées par le Décret de la construction des autres entreprises du grand groupe de la construction. Ainsi, bien que selon les données mentionnées ci-dessus les employeurs du grand groupe de la construction déclarent investir en formation généralement moins que la moyenne des employeurs assujettis, on peut poser l'hypothèse que ces résultats sont davantage attribuables aux entreprises qui ne sont pas touchées par le Décret. En effet, l'article 12 de la Loi[25] fait référence à ce décret, en assimilant à des dépenses de formation admissibles les contributions obligatoires payées au cours d'une année par un employeur de l'industrie de la construction à un fonds de formation administré par la Commission de la construction du Québec.

Ainsi qu'on le verra dans la prochaine section, certains des secteurs d'activité économique considérés comme moins performants en matière d'investissement en formation comptent un nombre élevé d'entreprises qui ont systématiquement cotisé au Fonds national de formation de la main-d'œuvre entre 1999 et 2003.

---

21 À l'exception de l'année 2000 pour le secteur des services de l'administration fédérale, qui se situait au même niveau que la moyenne des secteurs d'activité économique.

22 Selon la classification des activités économiques du Québec, les *intermédiaires financiers de dépôt* comprennent les sous-secteurs suivants : banque centrale, banques à charte et autres intermédiaires de type bancaire, sociétés de fiducie, sociétés de prêts hypothécaires recevant des dépôts, caisses d'épargne et de crédit.

23 Selon la classification des activités économiques du Québec, les *autres services publics* comprennent les sous-secteurs suivants : production et distribution d'électricité, distribution de gaz, distribution d'eau, autres services publics.

24 Selon la classification des activités économiques du Québec, les *entrepreneurs spécialisés* comprennent les sous-secteurs suivants : travaux sur chantiers, travaux de charpenterie et travaux connexes, travaux de finition à l'extérieur, installation mécanique, plomberie, chauffage et climatisation, travaux de mécanique spécialisée, travaux d'électricité, travaux de finition à l'intérieur, autres travaux spécialisés.

25 En vertu de l'article 12 de la Loi, « [les] contributions payées au cours d'une année par un employeur de l'industrie de la construction à un fonds de formation administré par la Commission de la construction du Québec en application de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20) sont prises en compte dans le calcul de sa participation au développement de la formation de la main-d'œuvre pour cette année, à la condition que la Commission de la construction du Québec atteste que des déboursés pour des activités de formation ont été effectués sur ce fonds au cours de la même année ».

L'investissement en formation des employeurs hors Québec[26]

Seulement un peu plus de 52 % des employeurs hors Québec ont déclaré investir en formation pour les années 2000 à 2003. En comparaison, pour les régions du Québec, la proportion moyenne d'employeurs à investir en formation est de 77 % pour la même période. Les employeurs hors Québec représentent, pour les années 2000 à 2003, 6 % des employeurs assujettis à la Loi et 12 % des employeurs qui cotisent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Toutefois, ces employeurs versent 25 % du total des cotisations. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le pourcentage de dépenses de formation par rapport à la masse salariale a toujours été en dessous de la moyenne pour ce groupe d'employeurs.

B) UN PORTRAIT ÉVOLUTIF DES EMPLOYEURS COTISANT AU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Afin d'obtenir un portrait évolutif des employeurs cotisant au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, une analyse des données sur la participation des employeurs à la Loi a été effectuée à partir d'une cohorte d'employeurs qui ont cotisé au moins une fois au Fonds pendant la période couvrant les années 1999 à 2003. Parmi ces derniers, près de 20 % ont versé au Fonds à chacune de ces cinq années. L'objectif visé dans cette section est donc d'observer les caractéristiques de ces employeurs qui, année après année, cotisent au Fonds.

Comme il est possible de le présumer, les résultats obtenus montrent que la plus importante part des employeurs qui ont cotisé au Fonds à chacune des cinq années considérées, soit 48,5 %, se retrouve dans la catégorie de masse salariale se situant entre 250 000 $ et 500 000 $. Une proportion de 32,7 % de ces employeurs appartiennent à la catégorie de masse salariale se situant entre 500 000 $ et 1 M$. Pour leur part, les employeurs de un million et plus de masse salariale représentent 18 % de ceux qui ont cotisé à chacune des cinq années.

Lorsque l'on pondère ces résultats en effectuant un rapport entre le nombre d'employeurs ayant cotisé chaque année pour la période visée et le nombre moyen d'employeurs assujettis pour chaque région, ce sont les employeurs hors Québec qui arrivent au premier rang avec 62 % d'employeurs assujettis qui cotisent chaque année. La région de Montréal obtient le deuxième rang avec 31 % et la Montérégie le troisième, avec 19 %.

Par ailleurs, les secteurs d'activité économique où la proportion d'employeurs qui ont cotisé cinq années sur cinq de 1999 à 2003 est la plus élevée sont (dans l'ordre) :

- les entrepreneurs spécialisés;
- la restauration;
- les services aux entreprises;
- le transport;
- les constructeurs, promoteurs et entrepreneurs généraux;
- le commerce de gros de produits divers;
- le commerce de gros de machines, matériel et fournitures;
- les autres commerces de détail;
- les commerces de détail des véhicules automobiles, pièces et accessoires;
- les autres services publics.

---

26 Il s'agit d'employeurs possédant un ou plusieurs établissement au Québec, mais dont l'adresse du répondant auprès du ministère du Revenu est à l'extérieur du Québec.

De manière générale, ces résultats concordent avec ceux des bilans quantitatifs produits par Emploi-Québec. Ajoutons cependant, afin de nuancer, que le fait d'observer une importante proportion de cotisants au Fonds dans un secteur d'activité économique ou dans une région n'implique pas nécessairement que l'on assiste à un complet désengagement de ces employeurs au regard de la formation. En effet, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, 69 % des employeurs dont l'investissement déclaré en formation est inférieur à 1 % de leur masse salariale déclarent tout de même investir, en moyenne, 0,9 % de leur masse salariale en formation.

1.1.3 LE TAUX DE FORMATION

Le taux de formation constitue également un indicateur pertinent afin de dresser un portrait de l'importance de la formation offerte par les employeurs québécois. Les sources d'information disponibles sur le personnel des entreprises assujetties sont les deux enquêtes du Ministère portant sur l'année 2002, l'une auprès des employeurs assujettis et l'autre auprès du personnel d'entreprises assujetties.

A) LE TAUX DE FORMATION, SELON LES EMPLOYEURS ET SELON LE PERSONNEL DES ENTREPRISES ASSUJETTIES

Selon le rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002, le taux de formation moyen dans les entreprises qui ont financé de la formation est de 46 %. Il s'agit du nombre total d'employées et employés formés sur le nombre total d'employées et d'employés, selon les déclarations des employeurs qui ont financé de la formation.

Par ailleurs, l'enquête réalisée auprès du personnel des entreprises assujetties indique que 60 % des employés et employées affirment avoir reçu une formation ou plus au cours de l'année 2002[27]. Cette estimation du taux de formation diffère donc de celle obtenue par l'enquête réalisée auprès des employeurs, qui est de 46 %. La Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du Ministère explique que l'écart entre ces deux estimations pourrait n'être en réalité que de quelques points de pourcentage, chaque estimation ayant une marge d'erreur d'environ 6 points de pourcentage. Elle précise en outre que les hypothèses suivantes peuvent expliquer cet écart :

- Dans l'enquête menée auprès des employeurs, ceux-ci étaient interrogés sur l'ensemble du personnel de l'organisation. Dans l'enquête menée auprès des employés et employées, les répondants devaient avoir travaillé au moins quatre semaines dans l'organisation et cumuler au moins cinq heures de travail par semaine, ce qui a pu favoriser une surestimation du taux de formation de l'ensemble du personnel des entreprises assujetties. En effet, il est raisonnable de croire que les personnes qui ont travaillé peu de temps dans l'organisation (moins de cinq heures ou moins de quatre semaines) sont moins susceptibles d'avoir participé à de la formation. Cette différente sélection de la définition de la population d'employés pourrait expliquer, du moins en partie, les écarts observés entre les deux enquêtes.

- La source même de l'information sur la participation diffère dans les deux enquêtes. Dans l'une, ce sont les employées et employés eux-mêmes qui répondent aux questions concernant leur formation, alors que dans l'autre ce sont les employeurs qui indiquent le nombre de personnes formées dans leur entreprise. Des écarts sont par conséquent inévitables entre les deux études.

---

[27] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 25.

- Les employés et employées sont probablement plus à même de connaître et de déclarer des activités d'entraînement à la tâche que les employeurs.

- Il est possible que l'on retrouve une plus forte représentation des employés et employées qui ont reçu de la formation parmi les répondants de l'enquête menée auprès du personnel. En effet, les personnes qui ont participé à de la formation étaient peut-être plus intéressées ou motivées à répondre au sondage que celles qui n'ont pas participé à de la formation.

- La réponse partielle des employeurs à certaines sections du sondage ajoute un élément d'imprécision aux estimations. Dans le sondage mené auprès des employeurs, ceux-ci devaient indiquer le nombre d'employées et employés formés. Or, parmi les employeurs qui ont déclaré avoir offert de la formation à leur personnel, certains n'ont pas été en mesure de fournir d'estimation du nombre de personnes formées.

Il existe forcément des écarts lorsque deux populations différentes (ici les employeurs et le personnel) font l'objet d'une enquête portant sur le même sujet. Les remarques qui précèdent conduisent à l'hypothèse que le taux de formation financée par l'employeur se situe entre celui qui est déclaré par les employeurs et celui qui est déclaré par les employés, c'est-à-dire entre 46 % et 60 %.

Par ailleurs, les deux enquêtes menées auprès des employeurs assujettis en 1998 et en 2002 permettent d'observer l'évolution du taux de formation entre les deux années, tel qu'il est déclaré par les employeurs assujettis à partir du même outil d'enquête.

Ainsi, en comparant les deux enquêtes, on observe une baisse du taux de formation, celui-ci passant de 55 % en 1998 à 46 % en 2002. La Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du Ministère explique de deux façons la baisse globale du taux de formation : par l'évolution du marché du travail entre 1998 et 2002 et par une baisse significative de ce taux dans trois secteurs d'activité économique, conjuguée à des changements dans le poids relatif de certains secteurs par rapport à l'ensemble.

L'évolution du marché du travail entre 1998 et 2002

Le marché du travail peut être assez mouvant sur une courte période. Ce fut le cas entre 1998 et 2002, comme le montre une étude récente du Centre d'étude sur l'emploi et la technologie (CETECH). Alors que le marché du travail de 1998 est marqué, notamment, par la « bulle technologique », à laquelle se greffe la nécessité de former du personnel pour faire face, entre autres, au célèbre bogue de l'an 2000, le marché du travail de 2002 se caractérise par une résurgence d'emplois traditionnels dans les industries manufacturières et dans le secteur de la construction, lesquels emploient plus d'un travailleur sur cinq et où les besoins de formation ne sont pas les mêmes. Ainsi, les emplois traditionnels dans des secteurs où la formation est moins présente sont proportionnellement plus nombreux en 2002 qu'en 1998.

La baisse significative du taux de formation dans trois secteurs d'activité économique

Des vérifications ont été faites afin de déterminer si des changements dans la composition de la main-d'œuvre des entreprises assujetties pouvaient contribuer à expliquer la baisse des taux de formation, en considérant dans quels secteurs d'activité cette baisse était significative. Les résultats obtenus montrent qu'il n'y a effectivement pas de baisse significative du taux de formation dans tous les secteurs d'activité économique. L'analyse de la répartition de la main-d'œuvre et des employeurs par secteur d'activité économique, en 1998 et en 2002, en parallèle avec celle des taux de formation déclarés par les employeurs pour ces deux années et des taux déclarés par les employés et employées pour l'année 2002 révèle les points suivants :

- Certains secteurs d'activité sont plus représentés dans l'enquête de 2002 que dans celle de 1998, alors que d'autres le sont moins. L'évolution de leur taux de formation peut avoir un effet plus ou moins prononcé sur l'évolution du taux global, selon que leur poids relatif s'accroît ou non. Par exemple, la proportion d'employés et employées a augmenté dans le secteur de la construction, transport et entreposage, communications et services publics (de 7 % à 11 %), alors qu'elle a diminué dans les services gouvernementaux (de 21 % à 15 %).

- On constate une baisse du taux de formation dans trois secteurs d'activité : celui des secteurs regroupés de la construction et des transports, communications et services publics (55 % à 41 %), celui du commerce de détail (59 % à 36 %) et celui des services gouvernementaux (62 % à 43 %). Ainsi, la baisse du taux global de formation peut également s'expliquer par la baisse substantielle du taux d'employées et d'employés formés dans ces trois secteurs d'activité, qui regroupent environ 40 % du personnel des entreprises assujetties, selon les données fournies par les employeurs qui ont participé à l'enquête.

Ainsi, au regard de ces explications, la baisse du taux de formation, de 1998 à 2002, doit être interprétée avec certaines nuances, en tenant compte de ces facteurs.

B) LE TAUX DE FORMATION SELON LA MASSE SALARIALE

Selon le rapport de l'enquête réalisée auprès des employés et employées d'entreprises assujetties en 2002, les personnes qui travaillent dans une entreprise dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 500 000 $ ont une probabilité moindre de participer à une formation que celles qui travaillent dans une entreprise dont la masse salariale est de un million de dollars et plus et pour qui les autres caractéristiques considérées sont similaires[28].

Les résultats des analyses sur l'accès à la formation selon le sexe et selon la catégorie professionnelle effectuées à partir des données d'enquête auprès des employeurs confirment ce constat. Ils indiquent en effet que la probabilité de recevoir de la formation financée par l'employeur est plus élevée dans une entreprise de plus d'un million de dollars de masse salariale, pour les deux sexes et pour les différentes catégories professionnelles présentes dans l'organisation.

---

[28] *Ibid.*, p. 43.

Toutefois, dans les entreprises qui offrent de la formation et lorsque l'analyse est basée sur chacune des entreprises plutôt que sur l'ensemble, les taux de formation sont significativement plus élevés pour les femmes et pour les employés de bureau et de soutien administratif dans les entreprises de moins de 500 000 $ de masse salariale que dans celles qui ont plus d'un million de dollars de masse salariale.

Les résultats de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés vont dans le même sens. Les auteurs mentionnent que, bien que les petits emplacements soient moins susceptibles d'offrir des activités de formation à leur personnel, lorsqu'ils le font, ils forment une proportion légèrement supérieure à celle des grands emplacements[29]. On explique cette observation de la façon suivante :

> Le fait que la taille de l'emplacement ait un fort effet positif sur la probabilité que celui-ci offre de la formation pourrait signifier que les coûts fixes représentent un obstacle difficile à surmonter pour les petits emplacements. Le nombre d'employés étant par définition plus faible dans un petit emplacement, le coût moyen de la formation pourrait être trop élevé pour permettre à certains d'entre eux d'offrir de la formation, à cause par exemple d'un accès plus difficile au financement. Par contre, s'ils réussissent à surmonter cet obstacle, les petits emplacements forment une plus grande proportion de leurs employés possiblement parce qu'ils cherchent à répartir les coûts fixes sur le plus grand nombre d'employés possible[30].

Ainsi, comparativement au personnel des grands emplacements, les employées et employés de petits emplacements ne seraient pas désavantagés par une plus faible participation aux activités de formation offertes, mais par un accès moindre à des activités de formation[31].

C) LE TAUX DE FORMATION SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Les données de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002 s'appliquent aux entreprises qui ont financé de la formation, c'est-à-dire à 92 % des entreprises assujetties en 2002. Ainsi qu'il a été mentionné, le taux de formation moyen pour l'ensemble des secteurs d'activité économique est de 46 %, mais avec des variations importantes (voir le tableau 1.2).

---

29 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 82.

30 *Ibid.*, p. 59.

31 *Ibid.*, p. 73-74.

Tableau 1.2 Taux de formation dans les entreprises assujetties qui financent de la formation, en 1998 et en 2002, selon les secteurs d'activité économique

Secteurs d'activité économique	2002 (%)	1998 (%)
Agriculture et services relatifs à l'agriculture, pêche et piégeage, exploitation forestière et services forestiers, mines, carrières et puits de pétrole	54	23
Industries manufacturières : industries des aliments, des boissons, du tabac, des produits du caoutchouc, des produits en matière plastique, du cuir et des matières connexes, des textiles de première transformation, des produits textiles	41	53
Industries manufacturières : industries de l'habillement, du bois, du meuble et des articles d'ameublement, du papier et des produits en papier, imprimerie, édition et industries connexes, première transformation des métaux	43	43
Industries manufacturières : industries de la fabrication des produits métalliques, de la machinerie, du matériel de transport, des produits électriques et électroniques, des produits minéraux non métalliques, des produits du pétrole et du charbon, industries chimiques et autres industries manufacturières	52	52
Construction, transports et entreposage, communications et autres services publics : constructeurs, promoteurs et entrepreneurs généraux, entrepreneurs spécialisés, services relatifs à la construction, transports, transports par pipeline, entreposage, communications, autres services publics	41	55
Commerce de gros : commerces de gros de produits agricoles, de produits pétroliers, de produits alimentaires, de boissons, de médicaments et de tabac, de vêtements, chaussures, tissus et mercerie, d'articles ménagers, des véhicules automobiles, pièces et accessoires, des articles de quincaillerie, de matériel de plomberie et de chauffage et de matériaux de construction, de machines, matériel et fournitures, de produits divers	47	50
Commerce de détail : commerces de détail des aliments, boissons, médicaments et tabac, des chaussures, vêtements, tissus et filés, de meubles, appareils et accessoires d'ameublement de maison, de véhicules automobiles, pièces et accessoires, autres commerces de détail et commerces de détail hors magasin	36	59
Intermédiaires financiers et assurances, services immobiliers et agences d'assurances, services aux entreprises : intermédiaires financiers de dépôts, sociétés de crédit à la consommation et aux entreprises, sociétés d'investissement, sociétés des assurances, autres intermédiaires financiers, services immobiliers, agences d'assurances et immobilières, services aux entreprises	61	56
Services gouvernementaux, services d'enseignement, services de santé et services sociaux : services de l'administration fédérale, services de l'administration provinciale, services des administrations locales, organismes internationaux et autres organismes extraterritoriaux, services d'enseignement, services de santé et services sociaux	43	62
Hébergement et restauration et autres services : hébergement, restauration, services de divertissements et de loisirs, services personnels et domestiques, associations, autres services	43	59
Total	**46**	**55**

Ce tableau, qui présente des données pour des secteurs regroupés, fait état du taux de formation dans les entreprises assujetties qui financent de la formation, pour les années 1998 et 2002. Il convient de préciser que les résultats à l'intérieur d'un même regroupement de secteurs présentent de grandes fluctuations, de sorte que la moyenne comporte des marges d'erreur trop élevées pour que l'on puisse observer des différences significatives entre les divers regroupements de secteurs.

En outre, le portrait évolutif des employeurs cotisant au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, présenté à la page 24, a permis d'observer que certains secteurs d'activité économique connaissent des difficultés récurrentes en matière d'investissement en formation, soit les secteurs de la construction, du transport, de la restauration, du commerce de gros et de détail et des services aux entreprises.

1.1.4 LES RELATIONS ENTRE L'INVESTISSEMENT ET LES PRATIQUES DE FORMATION

Le rapport de l'enquête réalisée auprès des employés et employées d'entreprises assujetties en 2002 indique que, toutes choses étant égales par ailleurs, le niveau d'investissement est l'une des variables (avec la catégorie professionnelle) qui influencent le plus la probabilité de recevoir de la formation. En effet, cette probabilité est plus forte pour le personnel travaillant dans une entreprise qui investit entre 1 % et 2 % de la masse salariale en formation et encore plus forte dans une entreprise qui investit 2 % et plus.

En outre, les résultats des deux enquêtes menées auprès des employeurs assujettis montrent plusieurs relations significatives entre le niveau d'investissement et diverses pratiques de formation. Ainsi, les employeurs qui déclarent investir 1 % et plus de leur masse salariale en formation :

- sont proportionnellement plus nombreux à planifier les formations et à réserver un poste budgétaire pour la formation;
- ont davantage tendance à élargir l'offre de formation aux hommes et aux femmes, lorsque les deux genres sont présents dans l'organisation, ainsi qu'aux différentes catégories professionnelles présentes dans leur organisation;
- ont des taux de formation significativement plus élevés que les employeurs déclarant investir moins de 1 % de leur masse salariale en formation;
- sont proportionnellement plus nombreux à évaluer les formations financées et à percevoir diverses retombées positives des formations dispensées;
- sont proportionnellement moins nombreux à connaître des difficultés dans l'organisation des formations.

Le niveau d'investissement en formation a donc beaucoup d'importance dans l'ensemble des pratiques de formation, dans la probabilité pour le personnel de recevoir de la formation, dans les taux de formation chez les employeurs qui financent de la formation, ainsi que dans l'accès à la formation pour les deux genres et pour les différentes catégories professionnelles présentes dans l'organisation.

1.1.5 LES MOTIFS INVOQUÉS DANS LA DÉCISION D'INVESTIR OU NON EN FORMATION

Certains facteurs influencent les employeurs quant à leur décision d'investir ou non en formation. Les divers motifs invoqués par les employeurs qui investissent sont d'abord présentés en lien avec « l'obligation du 1 % ». Par la suite, les raisons mentionnées par les employeurs qui déclarent investir moins de 1 % de leur masse salariale ou qui n'investissent pas en formation sont abordées.

A) LES MOTIFS INVOQUÉS POUR INVESTIR EN FORMATION

Le rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002 fait ressortir les principales raisons invoquées par les employeurs pour investir en formation. Parmi ces raisons, certaines ont un lien significatif avec le niveau d'investissement. Ainsi, sont proportionnellement plus nombreux à investir 1 % et plus de leur masse salariale en formation, les employeurs :

- pour qui la formation est une pratique courante dans leur organisation;
- qui cherchent à répondre à des besoins de développement stratégique;
- qui ont des problèmes à recruter ou à retenir une main-d'œuvre qualifiée;
- qui doivent se conformer à une obligation contractuelle ou légale autre que la Loi;
- qui souhaitent accroître la motivation du personnel ou réduire le besoin de supervision.

Ces résultats montrent qu'une importante proportion des employeurs qui investissent au moins le montant minimal exigé par la Loi en formation le font pour des raisons stratégiques liées à la compétitivité de leur entreprise, plutôt que par simple obligation de conformité.

À cet effet, la conformité à la Loi est invoquée comme une raison de former par près du quart (23 %) des employeurs qui ont financé de la formation. Par ailleurs, parmi les employeurs qui mentionnent ce motif comme raison d'offrir de la formation, seulement 2 % invoquent l'obligation de se conformer à la Loi comme unique raison de former.

B) LES MOTIFS INVOQUÉS POUR NE PAS INVESTIR EN FORMATION

Plusieurs raisons peuvent expliquer la difficulté à atteindre le minimum exigé par la Loi. On constate, à la lumière des deux rapports relatifs aux enquêtes réalisées auprès des employeurs assujettis en 1998 et en 2002, que les employeurs qui investissent moins de 1 % de leur masse salariale en formation sont moins nombreux, en proportion, à :

- planifier les besoins de formation;
- réserver un budget pour la formation;
- évaluer les formations;
- percevoir des retombées positives à la suite des formations offertes.

Ils sont par contre plus nombreux, en proportion, à :

- éprouver des difficultés dans l'organisation des formations;
- connaître des problèmes d'offre ou de demande de formation;
- mentionner la lourdeur du processus administratif relatif à l'application de la Loi.

Par ailleurs, les raisons qu'ils invoquent eux-mêmes pour ne pas avoir atteint le niveau d'investissement requis ou pour ne pas avoir investi en formation sont d'abord des facteurs liés au bas rendement estimé de la formation :

- la perception d'un faible rapport avantages-coûts;
- une organisation du travail basée sur le travail saisonnier;
- des tâches n'exigeant aucune formation de la part du personnel,
- la crainte que le personnel formé ne soit recruté par des concurrents;
- la perception que la formation n'est pas importante pour le développement de l'entreprise;
- l'embauche de personnes déjà formées.

C) CONCLUSION SUR LES MOTIFS INVOQUÉS DANS LA DÉCISION D'INVESTIR OU NON EN FORMATION

La connaissance des caractéristiques des employeurs qui investissent moins de 1 % de leur masse salariale ou rien du tout en formation, des difficultés qu'ils connaissent et des raisons qu'ils invoquent pour ne pas investir ou pour investir peu en formation donne des pistes pour mieux orienter les interventions futures visant le développement de la formation continue auprès de ces employeurs.

Dans le même ordre d'idées, la connaissance des motifs qui poussent les employeurs à investir en formation pourrait faciliter la mise en œuvre des interventions susceptibles d'améliorer les pratiques actuelles de manière à optimiser l'investissement en formation de ces employeurs.

1.1.6 LES DONNÉES TIRÉES D'ÉTUDES CANADIENNES

Deux enquêtes réalisées par Statistique Canada permettent de situer l'effort de formation des employeurs québécois par rapport à celui des autres employeurs canadiens. Il s'agit de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE) basée sur l'année financière 1998-1999 et de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA) qui porte sur l'année 2002 et qui établit une comparaison avec les données portant sur l'année 1997. Il importe de rappeler, ainsi qu'il a été mentionné en début de chapitre, que ces enquêtes visent l'ensemble des entreprises du Québec et non uniquement les entreprises assujetties. En outre, les définitions de la formation, de même que les caractéristiques des échantillons utilisés, diffèrent de celles des enquêtes réalisées par le Ministère. Les pages qui suivent présentent les taux de participation des employeurs à la formation, puis les taux d'employées et employés formés tels que décrits dans ces enquêtes.

A) LE TAUX DE PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À LA FORMATION

Le taux de participation des employeurs à la formation correspond à la proportion d'employeurs qui financent de la formation pour leur personnel sur le total des employeurs.

Selon les résultats obtenus dans l'EMTE[32], 54 % des entreprises du secteur non agricole ont financé la formation de leur personnel. Parmi les emplacements québécois, 49 % offrent de la formation, ce qui confère l'avant-dernier rang au Québec en la matière, tout juste avant les provinces de l'Atlantique[33].

Par ailleurs, cette enquête distingue la formation en cours d'emploi[34] de la formation structurée[35]. Ainsi, en ce qui concerne la formation en cours d'emploi, le Québec se situe derrière l'Ontario, les Prairies et la Colombie-Britannique[36]. Cependant, au Québec, la proportion d'emplacements offrant de la formation structurée (35 %) est supérieure à celle qui est observée dans toutes les autres provinces[37].

On constate dans cette enquête que les employeurs de grandes entreprises sont plus susceptibles de financer de la formation pour leur personnel.

En ce qui a trait aux secteurs d'activité économique, l'EMTE observe que les entreprises du secteur de la finance et des assurances, de même que celles du secteur des communications et des services publics, sont plus susceptibles de parrainer de la formation structurée et en cours d'emploi que ne le sont les entreprises du secteur du commerce de détail[38]. Les services immobiliers et de location, ainsi que la construction, comprennent également les entreprises les moins performantes en cette matière. Ces données vont dans le même sens que celles qui ont été obtenues des bilans quantitatifs produits par Emploi-Québec ainsi que des enquêtes réalisées par le Ministère.

Par ailleurs, selon l'EMTE, le secteur des communications et autres services publics est l'un des secteurs où les employeurs sont les plus susceptibles d'investir en formation.

B) LE TAUX DE PARTICIPATION DES EMPLOYÉS ET DES EMPLOYÉES À LA FORMATION

L'EMTE observe, selon les données rapportées par les employeurs, que la proportion d'employées et employés formés[39] par entreprise au Québec est de 59 % pour la formation structurée et de 54 % pour la formation en cours d'emploi. Toutefois, il semble que, par rapport aux autres provinces, le Québec se retrouve au dernier rang pour ces deux types de formations.

Les auteurs de l'EMTE mentionnent que « [...] les emplacements touchés par la loi québécoise sur la formation pourraient être plus susceptibles de former une plus grande proportion de travailleurs en cours d'emploi que ceux non touchés par la loi[40] ». Celle-ci agirait donc en tant que facteur permettant d'accroître la probabilité pour un employé ou une employée de participer à de la formation financée par son employeur.

---

32 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 19 et 20.

33 Les provinces sont regroupées de la manière suivante : Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique.

34 La *formation en cours d'emploi* « se donne habituellement pendant le temps de travail et sur le lieu de travail dans un endroit qui n'est pas nécessairement distinct des installations de production », p. 14.

35 La *formation structurée ou formation formelle* « désigne les activités de formation ayant un format prédéterminé, des objectifs prédéfinis, un contenu précis et dont le progrès peut être contrôlé ou évalué », p. 14.

36 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 22.

37 *Ibid.*, p. 21.

38 *Ibid.*, p. 44.

39 Pourcentage de travailleurs formés : nombre de travailleuses et de travailleurs formés divisé par la taille de l'emplacement. Voir *ibid.* p. 90.

40 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 60.

Par ailleurs, selon les données fournies par le personnel, l'EMTE rapporte que le Québec est la région où la proportion d'employées et employés formés est la plus faible en comparaison des autres provinces (47 %). Cependant, par rapport aux autres régions canadiennes, les employés et employées au Québec semblent suivre une partie beaucoup plus importante de leur formation sous forme structurée, soit 36 %, ce qui confère le troisième rang au Québec pour ce type de formation. Pour la formation en cours d'emploi, le pourcentage est de 18 %, ce qui place le Québec au dernier rang.

Selon l'EEFA de 2003[41], le Québec est la huitième province sur dix en ce qui a trait à la participation du personnel à la formation financée par l'employeur, qui correspond au nombre d'employés ou employées ayant reçu de la formation financée par l'employeur sur le nombre total de personnes en emploi, dans l'ensemble des entreprises du Québec. Ce taux est de 24 %.

L'EEFA permet, à l'aide des données recueillies auprès des employés et employées en 1997, d'observer l'évolution de la situation selon deux années de référence. Cette enquête indique que la participation du personnel à la formation financée par l'employeur a augmenté considérablement au Québec entre 1997 et 2002. Il s'agit de la province où la croissance a été la plus forte, soit 60 %. Le taux est passé de 15 % à 24 %. Les auteurs expliquent qu'il est possible que cette amélioration soit attribuable à l'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre[42]. Notons qu'en 1997 l'écart entre la province la moins performante, le Québec, et la plus performante, la Nouvelle-Écosse, était de 13,5 points de pourcentage. En 2002, cet écart était réduit à 4,9 points de pourcentage, la Nouvelle-Écosse demeurant la province la plus performante.

1.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE

L'ensemble des données illustre que l'effort de formation des employeurs assujettis s'est maintenu au cours des dernières années. Il est donc possible de croire en un effet positif et structurant de la Loi à cet effet.

D'une part, près de 91 % des employeurs québécois déclarent investir en formation et, pour 76 % d'entre eux, cet investissement équivaut à au moins 1 % de leur masse salariale.

D'autre part, au regard des études menées à l'échelle canadienne, on observe qu'une proportion supérieure d'entreprises offre de la formation structurée, comparativement aux autres provinces, ce qui s'avère favorable (EMTE). On observe également que le taux de formation a augmenté de 60 % au Québec entre 1997 et 2002, soit de 15 % à 24 % (EEFA). Cette progression est plutôt encourageante, bien qu'il faille demeurer conscient du retard que le Québec accuse par rapport aux autres provinces quant à la formation.

En ce qui a trait à la baisse constatée, entre 1998 et 2002, du taux de formation dans les entreprises assujetties, elle s'explique notamment par des changements dans le milieu du travail et par une baisse de ce taux dans trois regroupements de secteurs qui représentent près de 40 % des employés et employées des entreprises assujetties.

En ce qui concerne l'influence de la Loi sur l'investissement en formation, la difficulté d'apprécier le niveau réel d'investissement en formation oblige à la prudence quant à d'éventuelles interprétations entourant la question de l'investissement en formation pour

---

41 Au cours de l'année 2002, on a interrogé par téléphone 34 000 adultes canadiens de 25 ans et plus. Voir p. 6.

42 Valerie Peters, *op. cit.*, p. 16.

les employeurs assujettis. En 2002, selon les données de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis, bon nombre d'employeurs percevaient une amélioration de leurs pratiques de formation à la suite de l'application de la Loi dans leur organisation. En effet, comparativement à la période où ils n'étaient pas assujettis à la Loi, entre le quart et le tiers des employeurs estimaient alors que leur investissement en formation était plus élevé, que leur analyse des besoins de formation était meilleure, que la consultation sur la formation à donner s'était améliorée et que la planification budgétaire de la formation était meilleure[43].

Bien que près du tiers des employeurs répondants affirment avoir accru le montant de leur investissement en formation par suite de l'application de la Loi, les données issues des bilans quantitatifs produits par Emploi-Québec entre 1998 et 2002 ne reflètent pas cet accroissement de l'investissement pour l'ensemble des employeurs assujettis.

En outre, ni l'évaluation de la Loi, ni les études canadiennes ne permettent d'affirmer que celle-ci a eu un effet sur le taux de formation et sur les pratiques de formation en général, auprès des employeurs assujettis. D'une part, on ne peut savoir ce qui se serait passé si la Loi n'avait pas été adoptée. D'autre part, on ne peut comparer les résultats des enquêtes avec des résultats antérieurs à l'adoption de la Loi, la plupart des mesures ayant été prises après l'entrée en vigueur de celle-ci. Une analyse plus approfondie des divers résultats met en évidence la nécessité de demeurer prudent dans leur interprétation, de même que dans leur attribution possible à la mise en œuvre de la Loi.

Toutefois, l'EMTE mentionne « [qu'] au Québec, le coefficient associé au fait d'être touché par la loi sur la formation est positif pour la formation structurée et en cours d'emploi, ce qui équivaudrait à un effet positif de la Loi sur la probabilité d'offrir de la formation[44] ». En outre, l'EEFA explique l'importante croissance du taux de participation aux activités de formation appuyées par l'employeur au Québec par l'application de la Loi[45].

Même si les auteurs de ces deux enquêtes font mention d'un effet positif de la Loi sur la participation des employées et employés québécois à la formation, on ne peut tenir cet effet pour acquis. D'une part, bien que les auteurs de l'EEFA évoquent l'application de la Loi pour expliquer l'augmentation du taux de participation aux activités de formation appuyées par l'employeur, l'hypothèse n'est pas vérifiée. D'autre part, en comparant des entreprises assujetties avec des entreprises non assujetties, l'EMTE effectue par le fait même une comparaison entre des entreprises qui ont une masse salariale de 250 000 $ et plus et des entreprises qui ont une masse salariale de moins de 250 000 $. Puisque la masse salariale influence la probabilité pour un employé de recevoir de la formation, il est possible que les observations effectuées par ces auteurs s'expliquent par la masse salariale plutôt que par l'influence de la Loi.

---

43 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2002, p. 158.

44 Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 45.

45 Valerie Peters, *op. cit.*, p. 16.

Ainsi, on constate que, bien que les efforts accomplis ne permettent pas au Québec de rejoindre tout à fait la moyenne canadienne, la Loi pourrait avoir contribué à améliorer l'effort de formation des employeurs ayant une masse salariale de plus de 250 000 $. Toutefois, les résultats décrits plus haut montrent également que les petites entreprises, donc celles qui ont une masse salariale entre 250 000 $ et 500 000 $, ont le plus de difficultés en ce qui regarde l'investissement en formation. Il en est de même des entreprises de certains secteurs d'activité économique, tels que la construction, le commerce de gros et de détail, la restauration, le transport et les autres services publics.

Ainsi, il appert que « l'obligation du 1 % » demande un effort minimal pour les entreprises de certains secteurs et de masse salariale élevée, mais constitue un défi majeur pour celles d'autres secteurs et pour les comités sectoriels qui les représentent, de même que pour les entreprises de masse salariale plus faible.

Il importe de poursuivre des travaux de réflexion visant à déterminer plus précisément les raisons pour lesquelles les petites entreprises et certains secteurs d'activité économique ont plus de difficultés à investir en formation, cela, afin de mieux cibler les interventions. À l'heure actuelle, certains éléments permettent tout de même de proposer des pistes de solution.

■ Les petites entreprises

Il semble que plus la masse salariale de l'entreprise est élevée, plus l'employeur est susceptible d'investir en formation. Il est possible d'expliquer cet état de fait de la manière suivante :

> [...] les études antérieures rapportent une association positive entre la taille de l'emplacement et la décision d'investir en formation. Les économies d'échelle (Barron *et al.*, 1989), l'accès supérieur à des capitaux à prix avantageux (Hashimoto, 1979) et la plus grande capacité à absorber les coûts associés au roulement des travailleurs formés (Holtmann et Idson, 1991) permettraient aux grandes entreprises de financer plus facilement la formation[46].

Les problèmes d'organisation de la formation sont probablement liés au manque de ressources ou de soutien pour les petites entreprises, souvent démunies à cet égard. En effet, selon le rapport de l'enquête menée auprès des employés des entreprises assujetties en 2002, une entreprise dans laquelle il y a présence d'un service ou d'une direction des ressources humaines, d'un service du personnel ou d'une personne responsable de la formation des employés ou qui s'occupe de la gestion et du suivi de la formation serait plus susceptible d'investir en formation.

■ Les secteurs d'activité économique moins performants en matière d'investissement en formation

Il importe de s'interroger sur les raisons pour lesquelles certains secteurs, comme le commerce de gros et de détail, la restauration, le transport, l'entreposage, les communications et les autres services publics, demeurent en dessous de la moyenne de l'ensemble des secteurs, sur le plan de l'investissement en formation. Il est possible que dans ces secteurs les besoins en formation atteignent rapidement un plateau, faisant en sorte que les employeurs ne voient pas la pertinence de s'engager dans un processus de formation continue.

---

[46] Julie Turcotte, André Léonard et Claude Montmarquette, *op. cit.*, p. 37-38.

Au-delà de ce motif, dans le cas des entreprises qui cotisent systématiquement au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, il est plus probable qu'il s'agisse de problèmes d'organisation de la formation, d'un manque de ressources ou d'un manque d'information relativement à l'importance de la formation en entreprise. Il importe donc d'analyser plus en profondeur les motifs qui incitent ces employeurs à ne pas investir en formation si l'on souhaite cibler adéquatement les actions à entreprendre.

Par exemple, dans le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 1998, le commerce de gros et le commerce de détail sont des secteurs davantage touchés par les difficultés relatives au fait d'avoir à se structurer comme l'exige la Loi[47]. En outre, dans ce même rapport, en ce qui a trait aux difficultés relatives à l'organisation des formations, la perception d'un faible rapport avantages-coûts est notamment présente dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration, du transport et dans ceux du commerce de gros et de détail. Il s'avère donc nécessaire de convaincre ces employeurs des effets favorables de la formation.

À cet égard, le rendement de la formation constitue l'un des thèmes prioritaires du Programme de subvention à la recherche appliquée sur les conditions d'application de la Loi, financé par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Obtenir des données à ce chapitre et en informer les employeurs constituerait une excellente façon de modifier la perception de ces derniers quant au bas rendement estimé de la formation.

Il s'agit là de pistes permettant d'orienter les interventions futures visant le développement de la formation continue auprès de ces employeurs.

---

[47] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) - Rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, 2002, p. 51.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 2

LES MOYENS DE FORMATION UTILISÉS, LES CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI REÇOIVENT DE LA FORMATION ET LES TYPES DE FORMATIONS OFFERTES

CHAPITRE 2

LES MOYENS DE FORMATION UTILISÉS, LES CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI REÇOIVENT DE LA FORMATION ET LES TYPES DE FORMATIONS OFFERTES

2.1 LES CONSTATS

Le portrait des moyens de formation utilisés par les employeurs assujettis à la Loi, des catégories de personnel qui reçoivent de la formation et des types de formations offertes peut être établi à partir de deux sources de données, soit les rapports des enquêtes réalisées auprès des employeurs assujettis à la Loi et auprès de leur personnel, ainsi que le *Formulaire à remplir par l'employeur*. Ce dernier est administré annuellement par Emploi-Québec en vertu de l'article 3 du Règlement sur les dépenses de formation admissibles, qui stipule :

> **3.** l'employeur doit fournir annuellement à [Emploi-Québec], au moyen du formulaire que celle-ci met à sa disposition, les informations générales requises.

Depuis 1997, ce formulaire est l'outil privilégié pour permettre à l'ensemble des employeurs assujettis de répondre à cette obligation. L'adoption de cet outil est le résultat d'un consensus établi entre les partenaires du marché du travail à l'occasion des travaux entourant l'adoption du Règlement sur les dépenses de formation admissibles, en novembre 1995.

Le *Formulaire à remplir par l'employeur* vise à recueillir de l'information sur les moyens utilisés par les employeurs pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles et sur les catégories de personnel qui bénéficient de la formation. En moyenne, pour les années 2000 à 2003, les collectes annuelles s'adressaient à plus de 32 000 employeurs. Les taux de réponse variaient entre 64 % et 68 %. Ces faibles taux de réponse résultent possiblement du fait que le défaut de fournir ces informations à Emploi-Québec n'entraîne aucune sanction directe, bien qu'il s'agisse d'une obligation en vertu du Règlement sur les dépenses de formation admissibles. Cependant, cette abstention peut être prise en compte au moment de la présentation d'une demande en vertu du Règlement sur les exemptions de l'application de la section II du chapitre II de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.

2.1.1 LES RÉSULTATS OBSERVÉS POUR LES ANNÉES 2000 À 2003

Les données recueillies à l'aide du *Formulaire à remplir par l'employeur*, pour les quatre années couvrant la période 2000-2003[48], indiquent une stabilité générale dans la mention des moyens de formation qu'utilisent les employeurs répondants pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles. Il en est de même pour les catégories de personnel qui bénéficient de la formation.

Il convient cependant de préciser que, la représentativité des employeurs répondants n'ayant pas fait l'objet de contrôle, on ne peut présumer dans quelle mesure les résultats obtenus peuvent être généralisables à l'ensemble des employeurs assujettis. En outre, les données relatives aux moyens de formation utilisés par les employeurs répondants correspondent à la proportion d'employeurs qui mentionnent un moyen leur ayant permis, au moins une fois dans l'année visée, de réaliser une dépense de formation admissible. Il ne s'agit pas de la fréquence à laquelle ce moyen a été utilisé. Les résultats obtenus doivent être interprétés dans ce contexte.

---

[48] Données tirées des rapports statistiques du *Formulaire à remplir par l'employeur* administré en vertu de l'article 3 du Règlement sur les dépenses de formation admissibles pour les années 2000 à 2003.

2.1.2 LES MOYENS DE FORMATION UTILISÉS

Au tableau 2.1, on constate que, pour les quatre années visées, la participation à des activités de formation offertes dans le cadre de colloques, congrès ou séminaires constitue le moyen de formation mentionné par le pourcentage le plus élevé d'employeurs répondants (50 %). La formation organisée par une association (30 %) et celle qui est offerte par un ordre professionnel à ses membres (20 %), lesquelles sont généralement diffusées à l'occasion de colloques, de congrès ou de séminaires, pourraient aussi être considérées à ce titre. Ainsi, il peut être présumé que ce type d'activité constitue un moyen largement utilisé par les employeurs assujettis pour réaliser leurs dépenses de formation.

Tableau 2.1 Moyens de formation utilisés par les employeurs répondants pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles, en ordre alphabétique, pour les années 2000 à 2003

Moyens de formation	Pourcentage des employeurs répondants ayant mentionné le moyen de formation*			
	2000	2001	2002	2003
Accueil de stagiaires ou d'enseignants et enseignantes stagiaires	12,0	17,6	17,0	16,6
Association	29,1	29,6	31,4	31,9
Colloques, congrès et séminaires	49,6	49,5	50,8	51,6
Cotisation au Fonds national de formation de la main-d'œuvre	14,8	14,9	17,0	16,7
Entente patronale-syndicale	5,6	5,6	5,5	5,3
Établissement d'enseignement reconnu par la Loi	44,4	42,9	41,5	40,4
Fonds de formation de l'industrie de la construction (Commission de la construction du Québec)	9,1	9,1	9,2	9,2
Ordre professionnel	18,6	19,8	20,2	21,0
Organisme formateur ou formateur agréés par Emploi-Québec	37,7	38,6	38,7	39,0
Organismes collecteurs	0,8	0,7	0,7	0,6
Régime d'apprentissage ou régime de qualification	1,4	1,5	2,6	2,8
Ressource autre que celles reconnues par la Loi ou agréées par Emploi-Québec [art. 6 (4°) de la Loi]	46,7	46,6	47,4	45,8
Service interne de formation agréé par Emploi-Québec	11,3	11,1	11,3	10,3
Service interne de formation multiemployeurs agréé par Emploi-Québec	3,8	3,8	3,9	3,8
Nombre total d'employeurs répondants	**20 256**	**20 792**	**21 794**	**23 722**

* Un employeur peut avoir mentionné plus d'un moyen.

À cet effet, le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002 indique qu'au cours de cette année 48 % des employeurs ont consacré une partie de leurs dépenses pour de la formation organisée dans le cadre de colloques, congrès ou séminaires.

On constate que plus la masse salariale est élevée et plus la proportion d'employeurs qui déclarent des dépenses pour ce type d'activité est élevée. On remarque également que les employeurs des services gouvernementaux et ceux des services financiers et immobiliers se distinguent de ceux des autres secteurs d'activité en ce qu'ils sont proportionnellement plus nombreux à allouer une part de leurs dépenses de formation à ce type d'activité (67 % contre 41 % pour les autres secteurs).

Le rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées[49] révèle que, parmi les personnes participant à une ou plusieurs activités de formation financées par l'employeur en 2002, environ 20 % ont assisté à un colloque, congrès ou séminaire et que le nombre moyen de participations à ce type d'activité est de deux par répondant ou répondante. On constate que le personnel de direction et les cadres (51 %) et, dans une moindre mesure, le personnel professionnel et technique (27 %) assistent à des congrès ou à des colloques dans des proportions plus fortes que les employés des autres catégories professionnelles. On observe aussi que les taux de participation des employés et employées qui ont fait des études collégiales ou universitaires sont supérieurs aux taux de ceux dont la scolarité est moindre.

Les résultats présentés au tableau 2.2[50] confirment les données des enquêtes, quant au lien entre la masse salariale et la proportion d'employeurs qui déclarent allouer une partie de leurs dépenses de formation pour la participation de leur personnel à des congrès, colloques ou séminaires. En effet, pour les employeurs qui ont une masse salariale de un million de dollars et plus, ce type de formation constitue le moyen le plus fréquemment mentionné (61 %), alors que les employeurs dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 1 M$ sont proportionnellement moins nombreux à le mentionner (43 %).

---

[49] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. x.

[50] Les données saisies à l'aide du *Formulaire à remplir par l'employeur* ne comprenant pas la masse salariale de l'employeur, il n'était pas possible de caractériser l'utilisation de ce moyen de formation selon la masse salariale des employeurs répondants. Afin de pouvoir effectuer cette caractérisation, le fichier 2001 du ministère du Revenu du Québec relatif aux déclarations annuelles des employeurs assujettis et le fichier d'Emploi-Québec relatif au *Formulaire à remplir par l'employeur* ont été réunis en tenant compte d'une donnée commune, soit le numéro d'entreprise du Québec. Cette opération a permis de déterminer la tranche de masse salariale de 16 960 employeurs sur les 20 792 employeurs ayant répondu au *Formulaire à remplir par l'employeur* en 2001.

Tableau 2.2 Moyens de formation utilisés par les employeurs répondants pour réaliser leurs dépenses de formation admissibles, par tranche de masse salariale, en ordre alphabétique, pour l'année 2001

Moyens de formation	Pourcentage des employeurs répondants ayant mentionné le moyen de formation*	
	Masse salariale supérieure à 1 M$ (5 599 répondants)	Masse salariale entre 250 K$ et 1 M$ (11 361 répondants)
Accueil de stagiaires ou d'enseignants et enseignantes stagiaires	23,8	13,7
Association	36,2	25,1
Colloques, congrès ou séminaires	60,9	42,7
Cotisation au Fonds national de formation de la main-d'œuvre	8,9	18,8
Entente patronale-syndicale	9,8	2,7
Établissement d'enseignement reconnu par la Loi	57,8	34,4
Fonds de formation de l'industrie de la construction (Commission de la construction du Québec)	8,9	10,6
Ordre professionnel	27,4	14,5
Organisme formateur ou formateur agréés par Emploi-Québec	52,2	32,2
Organismes collecteurs	1,1	0,5
Régime d'apprentissage ou régime de qualification	1,8	1,5
Ressource autre que celles reconnues par la Loi ou agréées par Emploi-Québec [art. 6 (4°) de la Loi]	53,9	44,9
Service interne de formation agréé par Emploi-Québec	17,6	7,6
Service interne de formation multiemployeurs agréé par Emploi-Québec	5,3	3,0

* Un employeur peut avoir mentionné plus d'un moyen.

Les données présentées au tableau 2.1 indiquent également que la formation offerte par une ressource autre que celles qui sont reconnues par la Loi ou agréées par Emploi-Québec, constitue le second moyen de formation le plus fréquemment mentionné par les employeurs répondants pour les quatre années visées. Ce moyen de formation, prévu au paragraphe 4 de l'article 6 de la Loi, rend admissible la formation offerte dans le cadre d'un plan de formation établi après consultation d'un comité d'entreprise.

Comme le montre le tableau 2.2, il s'agit du moyen de formation le plus fréquemment signalé par les petites entreprises (44,9 %). Le recours fréquent à ce moyen de formation par ces entreprises peut s'expliquer par l'importance de la formation dispensée par des ressources internes, plus particulièrement sous forme d'entraînement à la tâche. À cet égard, Colette Bernier, s'appuyant sur des études de cas de 44 petites entreprises, rapporte dans une publication récente que la *formation sur le tas* constitue un moyen de formation que ces entreprises utilisent largement[51].

Cependant, le rapport de l'enquête réalisée auprès des employés en 2002[52] indique que le personnel des entreprises, de 3 000 employés et plus, reçoit une proportion significativement plus élevée d'entraînement à la tâche que le personnel de toutes les autres entreprises assujetties. On constate tout de même que « l'activité de formation la plus importante pour l'ensemble des employés des entreprises assujetties est l'entraînement à la tâche, compte tenu à la fois du taux élevé de participation des employés à ce type de formation et compte tenu également de son intensité (nombre d'heures) ».

L'utilisation d'une ressource autre que celles qui sont reconnues par la Loi ou agréées par Emploi-Québec [art. 6 (4°) de la Loi] est mentionnée par certaines sources de données comme moyen de formation privilégié par les petites entreprises. Ceci peut s'expliquer, notamment, par le fait que ces dernières ne disposent généralement pas des ressources nécessaires à la gestion d'un service de formation interne, ni d'un nombre suffisamment élevé d'employés et employées pour que soit justifiée l'existence d'un service de formation interne agréé par Emploi-Québec. À cet égard, le tableau 2.2 montre que le service de formation interne agréé par Emploi-Québec comme moyen de formation est mentionné par seulement 8 % des employeurs dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 1 M$, mais par 18 % des employeurs dont la masse salariale est supérieure à un million de dollars.

Lorsque la formation est donnée par des ressources externes, la formation qui est offerte par un établissement reconnu par la Loi est plus souvent rapportée que celle qui est dispensée par un organisme formateur ou un formateur agréés par Emploi-Québec, et ce, pour les employeurs assujettis en général (tableau 2.1) sans égard à leur masse salariale (tableau 2.2).

L'utilisation croissante du Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT) comme moyen de formation est également démontrée par les données du tableau 2.1 (régime d'apprentissage ou régime de qualification dans le tableau). En effet, le pourcentage d'employeurs ayant mentionné ce moyen passe de 1,4 % en 2000 à 2,8 % en 2003, soit une augmentation de 100 %. Deux facteurs peuvent expliquer cette augmentation. D'abord, la mise en œuvre, en 2001, de deux programmes d'apprentissage en milieu de travail en forte demande : technicien ou technicienne en service de télécommunication câblée et ouvrier ou ouvrière sylvicole en débroussaillage. Ensuite, celle du Programme de qualification professionnelle en eau potable, qui répond à une exigence du Règlement sur la qualité de l'eau potable (c. Q-2, r.18.1.1) entré en vigueur le 28 juin 2001. Ce résultat coïncide également avec la mise en œuvre officielle du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, le 1er avril 2002, qui comprend le PAMT et intègre le régime de qualification.

---

51 Colette Bernier, « La loi du 1 % est-elle toujours pertinente? », *Possibles*, vol. 28, n° 3-4, été-automne 2004, p. 160.

52 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 48.

2.1.3 LES CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI REÇOIVENT DE LA FORMATION

Selon les données présentées au tableau 2.3, les catégories de personnel *cadre, professionnel ou ingénierie* et *direction* montrent les plus forts taux de participation à la formation, pour chacune des quatre années de la période 2000-2003.

Pour la même période, les taux de participation les plus faibles reviennent à la catégorie *personnel des ventes et services* et à la catégorie *personnel de production*.

Tableau 2.3 Formation reçue par catégorie de personnel, en ordre décroissant du nombre moyen d'heures de formation reçues par employé, pour les années 2000 à 2003

Catégories de personnel	Pourcentage d'employées et employés formés par catégorie				Nombre moyen d'heures de formation reçues par employé			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Cadre, professionnel ou ingénierie	57,9	54,3	54,9	56,3	20,2	18,9	20,5	18,4
Direction	43,6	48,7	48,3	55,3	19,5	17,2	16,5	16,7
Production	42,1	41,9	41,4	40,9	15,4	16,0	15,2	13,1
Administratif, technique et de bureau	45,5	49,6	48,7	46,9	13,0	13,7	14,8	13,7
Ventes et services	27,2	43,0	41,8	44,9	6,5	11,3	9,9	11,9

Des résultats convergents sont observés dans le rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002. Quel que soit l'angle d'analyse des données, ce rapport souligne que le personnel de direction et les cadres ainsi que le personnel professionnel et technique, reçoivent dans des proportions plus fortes de la formation financée par l'employeur que le personnel de production et les catégories regroupées du personnel de bureau, production, ventes et services.

Ces tendances sont également corroborées par l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003[53] de Statistique Canada, qui révèle que « les taux de participation des gestionnaires et des professionnels aux activités de formation appuyées par l'employeur (35 %) sont deux fois plus élevés que ceux des cols bleus (16 %) ».

La même enquête observe, au regard du nombre moyen d'heures de formation appuyées par l'employeur, que le Québec se situe en cette matière à l'avant-dernier rang parmi les provinces canadiennes. En effet, au Québec le nombre moyen d'heures de formation par participant était de 94 en 2002, alors que la moyenne canadienne était de 120. Il s'agit tout de même d'une augmentation, puisqu'en 1997 la moyenne était de 76 heures.

53 Valerie Peters, *op. cit.*, p. 17.

En ce qui a trait au nombre moyen d'heures de formation reçues par employé, les données présentées au tableau 2.3 montrent que ce sont les catégories de personnel *cadre, professionnel ou ingénierie* et *direction* qui en reçoivent le plus, pour chacune des années couvertes par la période 2000-2003. La catégorie *personnel de production*, la catégorie *administratif, technique et de bureau* et celle relative au *personnel des ventes et services* occupent respectivement les troisième, quatrième et dernier rang. Toutefois, pour l'année 2003, la catégorie *administratif, technique et de bureau* devance la catégorie *personnel de production* de quelques dixièmes de point de pourcentage.

2.1.4 LES CATÉGORIES DE PERSONNEL QUI REÇOIVENT DE LA FORMATION SELON LE NIVEAU DE SCOLARITÉ, L'ÂGE ET LE GENRE

Le *Formulaire à remplir par l'employeur* ne fournit aucun renseignement quant au niveau de scolarité, à l'âge ou au genre du personnel qui reçoit de la formation. Les observations qui suivent sont tirées du rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées des entreprises assujetties en 2002.

A) LE NIVEAU DE SCOLARITÉ DU PERSONNEL QUI REÇOIT DE LA FORMATION

À l'égard du taux de participation à la formation financée par l'employeur selon le niveau de scolarité, le rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées[54] mentionne que :

> Conformément à ce qui est décrit dans une abondante littérature (de tous pays ou provinces), le taux de participation à la formation est plus élevé chez les personnes qui ont un niveau de scolarité initial élevé. Mais ce qui est nouveau, pour un même niveau de scolarité (ex. : secondaire général ou professionnel; collégial général ou technique), ce sont les travailleurs qui possèdent un diplôme professionnel ou technique qui participent davantage à la formation continue par rapport à leurs collègues ayant en main un diplôme d'études générales. Les écarts sont énormes entre les employés qui détiennent un niveau de scolarité primaire ou secondaire non complété et les employés qui sont diplômés universitaires. En fait, les taux de participation vont de 39 % pour les plus faiblement scolarisés à 74 % pour les fortement scolarisés.

En ce qui a trait à l'intensité de la participation à la formation financée par l'employeur, le rapport montre que les employés et employées titulaires d'un diplôme d'études collégiales générales ou techniques et ceux qui sont titulaires d'un diplôme universitaire sont proportionnellement plus nombreux que ceux n'ayant pas effectué d'études collégiales à avoir bénéficié de deux à cinq activités de formation (45 % contre 27 %). Par contre, les derniers sont plus nombreux à avoir participé à une seule activité de formation (58 % contre 39 %)[55].

---

[54] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 38-39.

[55] *Ibid.*, p. 53.

B) L'ÂGE ET LE GENRE DU PERSONNEL QUI REÇOIT DE LA FORMATION

Le rapport indique que « le taux de participation [à la formation financée par l'employeur] des employés de 35 à 44 ans est plus élevé (67 %), comparativement à ceux des moins de 35 ans (59 %) et des personnes de 45 ans et plus (55 %)[56] ». Le rapport explique l'écart entre le taux de participation des employés et employées de 35 à 44 ans et celui des moins de 35 ans par le fait que les connaissances de ces derniers sont plus à jour. De même, la proximité de la retraite pourrait constituer l'un des facteurs explicatifs du faible taux de participation du personnel de 45 ans et plus.

En ce qui concerne le taux de participation à la formation financée par l'employeur selon le genre, le rapport[57] indique que :

> Il n'y a pas d'écart significatif dans le taux de participation des hommes et des femmes, lorsque l'on considère l'ensemble des formations reçues. Toutefois, les travailleuses participent davantage à la formation financée que leurs collègues masculins (66 % contre 54 %). Si l'on considère les formations spécifiques, les femmes ont participé en plus forte proportion que les hommes à des formations financées par l'employeur, dispensées en raison d'un changement technologique ou organisationnel (28 % contre 21 %), ainsi qu'à des activités de perfectionnement (35 % contre 25 %).

Ainsi, il ressort de l'enquête menée auprès des employés et employées que les femmes participent à la formation financée par l'employeur dans des proportions plus fortes que les hommes. Toutefois, lorsque les autres caractéristiques considérées sont similaires, donc toutes choses étant égales par ailleurs, cette distinction entre les hommes et les femmes disparaît. Ces résultats vont dans le même sens que ceux des recherches consultées, à savoir que lorsqu'ils existent, les écarts dans les taux de participation à la formation sont minces entre les hommes et les femmes.

De manière convergente, dans les deux rapports des enquêtes menées auprès des employeurs assujettis en 1998 et en 2002, l'écart entre le taux de formation des hommes et celui des femmes est faible, lorsqu'il est statistiquement significatif.

2.1.5 LES TYPES DE FORMATIONS OFFERTES

Le *Formulaire à remplir par l'employeur* ne fournissant aucun renseignement quant au type de formation offerte, les observations qui suivent sont tirées du rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002. Pour la réalisation de cette enquête, quatre types de formations ont été relevés au préalable, soit la formation structurée sur des compétences de base (alphabétisation, habiletés de communication écrite ou orale), la formation spécifique à une fonction de travail ou à un métier, la formation structurée liée aux changements dans l'entreprise et l'entraînement à la tâche, un type de formation vu précédemment.

---

56 *Ibid.*, p. 38.

57 *Ibid.*, p. 37-38.

Il ressort du rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002[58] que le type de formation mentionné par la plus forte proportion d'employeurs est la formation spécifique à une fonction de travail ou à un métier (73 %). Viennent ensuite l'entraînement à la tâche (58 %), la formation structurée liée aux changements dans l'entreprise (31 %) et, enfin, la formation structurée sur des compétences de base (16 %).

Par ailleurs, en comparaison avec l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 1998, seule la formation structurée liée aux changements dans l'entreprise fait l'objet d'une baisse significative, puisqu'elle était mentionnée par 44 % des employeurs en 1998 et par 31 % en 2002. L'une des hypothèses qui pourraient expliquer cette baisse serait la priorité accordée, en 1998, aux formations rendues nécessaires par les mises en marché successives des systèmes d'exploitation informatique Windows et des suites bureautiques Office, ainsi que celles associées aux nouveaux courants de gestion concernant les modes d'organisation du travail, l'amélioration continue et les programmes d'assurance qualité.

Lorsque l'on examine les résultats obtenus quant aux types de formations offertes selon les catégories de personnel, on constate que les employeurs ont déclaré en plus forte proportion avoir offert des activités d'entraînement à la tâche au personnel de production (57 %) et aux hommes (47 %). La plus faible proportion pour ce type de formation s'établit à 22 % et concerne le personnel cadre.

Les employeurs ont également déclaré en plus forte proportion avoir offert de la formation structurée sur des compétences de base au personnel professionnel et au personnel de soutien administratif (12 %); les femmes et les hommes ont été mentionnés dans les mêmes proportions (11 %). La plus faible proportion se retrouve chez le personnel de production (5 %).

Quant à la formation spécifique à une fonction de travail ou à un métier, les employeurs ont déclaré dans de plus fortes proportions avoir offert ce type de formation au personnel de production (61 %) et aux hommes (59 %). La plus faible proportion est observée pour le personnel cadre (45 %).

Enfin, pour la formation structurée liée aux changements dans l'entreprise, les employeurs ont déclaré dans de plus fortes proportions avoir offert ce type de formation au personnel cadre (29 %), les hommes et les femmes ayant été mentionnés dans les mêmes proportions (23 %). La plus faible proportion est constatée chez le personnel de production (15 %).

Les résultats de l'enquête menée auprès des employés et employées des entreprises assujetties en 2002, en ce qui a trait au type de formation offerte selon la catégorie professionnelle, vont dans le même sens.

2.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE

Cette section s'intéresse tout d'abord à l'administration du *Formulaire à remplir par l'employeur*. Par la suite, des pistes de réflexion sont proposées au regard des résultats exposés plus haut, notamment ceux qui concernent la participation à la formation selon les catégories d'emploi, le niveau de scolarité, l'âge et le genre du personnel qui reçoit de la formation, l'utilisation croissante de l'entraînement à la tâche comme moyen de formation, de même que la formation structurée sur des compétences de base et la francisation.

---

58 *Id., Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Gouvernement du Québec, février 2005, p. xvi.

2.2.1 LE *FORMULAIRE À REMPLIR PAR L'EMPLOYEUR* COMME OUTIL DE COLLECTE DE DONNÉES

La disposition de la Loi qui oblige les employeurs assujettis à fournir les données nécessaires à Emploi-Québec ne prévoit aucune sanction directe pour les employeurs qui contreviennent à cette obligation. Or, la Commission des partenaires du marché du travail a besoin de cette information pour alimenter ses réflexions quant à l'application de la Loi et pour soutenir la réalisation de ses travaux de révision réglementaire. Étant donné le taux de réponse observé, il y aurait lieu de réfléchir à la possibilité de sanctionner le défaut de fournir ces renseignements.

2.2.2 LA PARTICIPATION INÉGALE À LA FORMATION SELON LA CATÉGORIE D'EMPLOI

La situation de la catégorie *personnel des ventes et services* est préoccupante, tant au regard de son taux de participation à des activités de formation qu'au nombre d'heures de formation reçues.

La situation qui caractérise cette catégorie peut s'expliquer par le fait que celle-ci se retrouve fréquemment dans des entreprises qui relèvent de secteurs d'activité économique où peu de changements sont mis en œuvre. À cet égard, le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 1998[59] évoque les observations tirées de l'étude de Leckie, Léonard, Turcotte et Wallace[60], dont les résultats semblent concorder avec ceux obtenus au Québec :

> L'offre de formation des employeurs est sensiblement plus élevée parmi ceux qui mettent en œuvre un changement dans leur établissement que parmi les autres. [En outre,] puisque l'offre de formation est fortement associée à la présence de changements dans l'entreprise, les secteurs d'activité économique où la fréquence des changements est élevée sont aussi ceux où l'offre de formation est proportionnellement plus importante, dans le secteur privé. [...] La construction, le commerce de détail et les services commerciaux affichent les taux d'appui les plus faibles à la formation parrainée.

De plus, plusieurs emplois de la catégorie *personnel des ventes et services* sont généralement perçus comme peu complexes. En conséquence, la formation offerte au personnel occupant cette catégorie d'emploi se caractérise fréquemment par un entraînement à la tâche de courte durée en début d'emploi. Il pourrait s'agir d'un autre facteur explicatif de la faiblesse de l'offre de formation à l'endroit de cette catégorie de personnel.

En ce qui a trait à l'intensité de la formation, le fort taux de roulement de personnel généralement associé au secteur du commerce de détail pourrait expliquer, du moins en partie, le fait que la catégorie *personnel de ventes et de services* est celle pour laquelle on observe la proportion la plus élevée d'employés et employées ayant reçu le moins d'heures de formation. Par ailleurs, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le personnel de production connaît également des difficultés au regard du taux d'employées et employés formés, de même qu'en ce qui a trait à l'accès à la formation.

---

[59] *Id., Évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) - Rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Gouvernement du Québec, mars 2002, p. 27-28.

[60] Norm Leckie, André Léonard, Julie Turcotte et David Wallace, *Pratiques de ressources humaines : Perspectives des employeurs et des employés*, Statistique Canada et ministère du Développement des ressources humaines Canada, 2001, 89 p.

On observe, dans le rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées des entreprises assujetties, que certaines des caractéristiques associées à la connaissance de la Loi sont associées pour les employés au fait d'avoir été encouragés par leur employeur à suivre une formation et d'avoir effectivement reçu de la formation financée par l'employeur. C'est le cas du personnel de direction et cadres et du personnel professionnel et technique, qui se distinguent des autres catégories professionnelles sur ces trois questions, c'est-à-dire qu'ils sont proportionnellement plus nombreux à connaître la Loi, qu'ils ont davantage été encouragés à participer à des formations et qu'ils ont, dans les faits, participé en plus forte proportion à ces formations.

Or, le personnel de production et celui des ventes et des services sont ceux qui, en proportion et par rapport aux autres catégories professionnelles, sont les moins encouragés à participer à de la formation financée par l'employeur, qui connaissent le moins la Loi et qui considèrent le moins que l'employeur tient compte en majorité de leurs besoins de formation.

Il apparaît par conséquent souhaitable que des stratégies ciblées de promotion de la formation soient élaborées avec la collaboration des comités sectoriels concernés, puis déployées auprès des employeurs et des employés et employées appartenant à ces catégories de personnel.

2.2.3 LE NIVEAU DE SCOLARITÉ, L'ÂGE ET LE GENRE DU PERSONNEL QUI REÇOIT DE LA FORMATION

Selon les résultats rapportés relativement au niveau de scolarité du personnel qui reçoit de la formation, on peut avancer l'hypothèse que les employés et employées de plus faible scolarité reçoivent une formation ou un entraînement à la tâche en début d'emploi, sans pour autant bénéficier de formation continue, comme c'est le cas pour les personnes qui sont plus scolarisées. Il y aurait donc lieu de sensibiliser les employeurs à l'importance de la formation continue pour le personnel moins scolarisé, chez qui l'on observe généralement les plus grands écarts entre les compétences attendues et les compétences maîtrisées. Ces écarts sont d'autant plus préoccupants que les emplois se complexifient et nécessitent la maîtrise de compétences de plus en plus spécialisées.

Par ailleurs, les résultats observés en ce qui a trait à l'âge du personnel qui reçoit de la formation montrent que des efforts particuliers doivent être fournis afin d'augmenter le taux de participation à la formation des travailleurs de 45 ans et plus. Quant au genre du personnel qui reçoit de la formation, on observe des résultats favorables en ce qui a trait à la participation de femmes à la formation. Pour que ces résultats se maintiennent, il est important que la préoccupation de répondre adéquatement aux besoins de formation de cette clientèle subsiste.

2.2.4 L'ENTRAÎNEMENT À LA TÂCHE COMME TYPE DE FORMATION OFFERTE

Les activités d'entraînement à la tâche reconnues par la Loi ne peuvent être assimilées à des activités de *formation sur le tas* non structurées. En effet, pour être reconnu, ce type de formation offerte en cours de production doit être inscrit dans un plan de formation qui précise la nature et la durée spécifiques des tâches qui font l'objet d'un apprentissage. Ce type d'activité s'apparente ainsi davantage à une formation formelle.

Lorsqu'il écrit au sujet des défis futurs relativement aux développements économiques, Lester Thurow[61] mentionne que :

> Du fait que les compétences nécessaires porteront sur les nouvelles technologies, en évolution rapide, elles devront s'acquérir le plus souvent sur le tas, par un effort conjoint de l'employeur et de l'employé.

Il est ainsi permis de croire que le recours à l'entraînement à la tâche, par les employeurs assujettis, pourrait s'accroître dans les années à venir. La flexibilité de ce type de formation en fait une solution de choix pour les PME, notamment pour celles dont les contraintes de production constituent un frein important à la formation.

Une particularisation de l'entraînement à la tâche comme moyen de formation favorisant l'accroissement de la qualification pourrait permettre aux employeurs assujettis d'y recourir de manière optimale. Ainsi que nous le verrons au chapitre 7, des études visant à particulariser les aspects qualifiants et transférables des pratiques de formation informelle des milieux de travail et de les associer à une qualification formelle sont en voie de réalisation.

2.2.5 LA FORMATION STRUCTURÉE SUR DES COMPÉTENCES DE BASE ET LA FRANCISATION

Les données d'enquête du Ministère relativement à la formation structurée sur des compétences de base, de même que les informations de gestion du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, sont préoccupantes. En effet, ces données d'enquête précisent qu'il s'agit du type de formation mentionné par la plus faible proportion d'employeurs répondants. En outre, les trois types d'activités les moins fréquemment subventionnés par le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi sont l'alphabétisation, la francisation et la formation de base, bien qu'il s'agisse d'activités considérées comme prioritaires.

Ces résultats rappellent l'importance de trouver des solutions concrètes afin, d'une part, de soutenir l'expression de la demande des employés et employées sur le plan du développement de leurs compétences de base et, d'autre part, de sensibiliser les employeurs relativement à l'importance de ce type d'activité souvent préalable et nécessaire aux apprentissages ultérieurs de leur personnel. Ces solutions pourraient concourir à l'atteinte de l'un des objectifs de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, qui est d'augmenter de façon marquée le niveau de formation de base de la population québécoise.

Il importe également de se préoccuper du développement des compétences de la clientèle immigrante, notamment en matière de francisation. Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration ont d'ailleurs convenu, dans le cadre de l'Entente interministérielle pour favoriser l'intégration au marché du travail des immigrants et des personnes appartenant aux minorités visibles, de déployer des efforts supplémentaires en matière de sensibilisation des employeurs aux outils disponibles pour la francisation des personnes immigrantes. Il s'agit de mettre en relief les avantages liés à la francisation du personnel immigrant, notamment sur les plans de la productivité et de la sécurité au travail, ainsi que dans la perspective d'une meilleure adéquation de la main-d'œuvre aux besoins de l'entreprise.

---

61 Lester Thurow, *La Pyramide de la prospérité – La nouvelle économie du savoir* (version française de *Building Wealth*), Paris, Éd. Village mondial, 2000, p. 134.

CHAPITRE 3

LA PROMOTION DE LA FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL ET LE SOUTIEN AUX EMPLOYEURS ASSUJETTIS

CHAPITRE 3

LA PROMOTION DE LA FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL ET LE SOUTIEN AUX EMPLOYEURS ASSUJETTIS

3.1 LE BILAN

Le *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000* mentionne que « [les] employeurs, particulièrement ceux qui ont une masse salariale peu élevée, connaissent encore peu la Loi et les outils qu'elle met à leur disposition, notamment par le biais du Fonds national de formation de la main-d'œuvre[62] ». Ainsi, après avoir axé les efforts de promotion sur la formation de la main-d'œuvre (programme de subvention 2000-2001), la Commission des partenaires du marché du travail met l'accent sur la promotion de la Loi et du Fonds (programme de subvention 2001-2002) afin d'outiller les employeurs assujettis pour qu'ils soient en mesure de mieux gérer la formation et de se conformer à la Loi.

Les résultats obtenus, notamment ceux qui concernent l'investissement déclaré par les employeurs assujettis et ceux qui se rapportent à l'utilisation croissante du Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi, confirment que ces efforts de promotion ont porté fruits. Afin d'en élargir la portée au-delà des obligations prescrites par la Loi, les efforts de promotion ont été recentrés sur la qualification de la main-d'œuvre (programmes de subvention 2002-2003 et 2003-2004). Cette nouvelle orientation vise à sensibiliser davantage les employeurs assujettis à l'importance de la formation et à son intégration dans leurs pratiques courantes.

D'une part, ces interventions contribuent à l'atteinte de l'objectif de la Loi, qui est d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre et de favoriser ainsi l'emploi, de même que l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre, en particulier par l'accroissement de l'investissement en formation (article 1 de la Loi). D'autre part, elles suscitent l'adhésion des employeurs et de leur personnel au développement de la formation continue. Les principaux acteurs en matière de promotion et de soutien aux employeurs assujettis sont la Commission des partenaires du marché du travail, Emploi-Québec et ses directions régionales, les conseils régionaux des partenaires du marché du travail et les comités sectoriels de main-d'œuvre.

3.1.1 LE CADRE D'INTERVENTION POUR LA PROMOTION DE LA LOI ET DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

On mentionne, dans le premier rapport quinquennal, que « [la] CPMT et Emploi-Québec préparent à cet égard [promotion de la Loi et du Fonds] un cadre d'intervention qui ralliera les conseils régionaux, les comités sectoriels et les directions régionales autour d'un projet visant le soutien des employeurs dans la réalisation de leurs activités de formation et dans la présentation de leurs projets[63] ».

Le Cadre d'intervention pour la promotion de la Loi et du Fonds national de formation de la main-d'œuvre a été adopté par la Commission des partenaires du marché du travail en mai 2000. Ce cadre, établi pour les années 2000-2001, poursuivait les objectifs suivants :

- Inciter et soutenir les employeurs assujettis et ceux sur le point de le devenir à réaliser des activités de formation équivalant à 1 % de leur masse salariale, afin de mieux structurer la formation en entreprise.
- Faire connaître, auprès des employeurs assujettis, le Fonds national de formation de la main-d'œuvre et offrir une aide-conseil lors de la présentation de projets.

---

62 Emploi-Québec, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000*, Gouvernement du Québec, 2000, p. 31.

63 *Ibid.*, p. 33.

Emploi-Québec a élaboré un plan de communication spécifique relativement à ce cadre. Ce plan visait à inciter les employeurs assujettis, plus particulièrement ceux dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 500 000 $, à souscrire aux objectifs de la Loi et à connaître davantage le Fonds. À cette fin, des plans d'action régionaux ont été mis en œuvre et des activités locales réalisées. Une approche de promotion personnalisée a été favorisée envers ces employeurs, avec le concours des conseillers aux entreprises d'Emploi-Québec et des partenaires et intervenants du marché du travail aux paliers local, régional et sectoriel. En plus de recourir à des activités de publicité et de relations publiques, Emploi-Québec a utilisé les nouvelles technologies pour communiquer avec l'ensemble des employeurs visés par la Loi.

En plus de réaliser des activités à l'intérieur du Cadre d'intervention pour la promotion de la Loi et du Fonds, Emploi-Québec intervient en matière de promotion de la formation, de la Loi et du Fonds, auprès des employeurs assujettis et des représentants de leurs employés et employées aux paliers national, régional et local.

3.1.2 LES ACTIVITÉS RÉALISÉES AU PALIER NATIONAL

Chaque année, Emploi-Québec participe à des événements publics touchant l'emploi et s'adressant aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs et travailleuses. Ces événements constituent une occasion de promouvoir la formation, la Loi et le Fonds. En matière de publicité, Emploi-Québec a utilisé les quotidiens, hebdos ou magazines associés au milieu des affaires au moment de la parution de cahiers spéciaux portant sur la formation.

3.1.3 LES ACTIVITÉS RÉALISÉES AUX PALIERS RÉGIONAL ET LOCAL

Les interventions régionales et locales d'Emploi-Québec auprès des employeurs assujettis peuvent être regroupées en trois catégories :

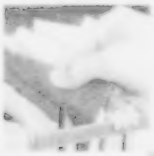
- **Le développement et la diffusion d'outils** qui visent à aider les entreprises assujetties à gérer la formation et à remplir leurs obligations au regard de la Loi. Il peut s'agir, par exemple, d'un logiciel de comptabilisation des dépenses de formation admissibles, d'un manuel de gestion de la formation ou du cédérom *Former pour performer*.

- **Les contacts personnalisés avec les représentants des employeurs**, soit des services d'information de première ligne, des contacts téléphoniques, des rencontres d'information individuelles portant sur la Loi ou sur le Fonds (aide-conseil) et des rencontres d'associations d'employeurs.

- **Les présentations ou les événements publics**, c'est-à-dire des sessions d'information et des séminaires sur la Loi, le Fonds et la gestion de la formation, les placements publicitaires dans les médias locaux et les envois promotionnels, la participation à des salons, colloques et foires de l'emploi en région et l'organisation de déjeuners-conférences.

3.1.4 LES PUBLICATIONS D'EMPLOI-QUÉBEC

Les publications d'Emploi-Québec contribuent à faciliter l'application de la Loi et l'accès aux subventions du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, ainsi qu'à outiller les employeurs à cet effet. Elles sont distribuées par le réseau des centres locaux d'emploi aux partenaires et intervenants du marché du travail et sont intégrées au site Web d'Emploi-Québec.



A) LES BULLETINS D'INFORMATION

Chaque année, Emploi-Québec produit et distribue des bulletins d'information à tous les employeurs assujettis à la Loi, de même qu'aux relayeurs d'information (partenaires du marché du travail, comités sectoriels de main-d'œuvre, intervenants du marché du travail, dont les formateurs agréés). Ces bulletins traitent des nouveaux développements concernant la Loi ou le Fonds.

B) LES GUIDES ET OUTILS

En ce qui a trait aux guides et outils favorisant la mise en application de la Loi, ils sont produits et distribués annuellement. Il s'agit, par exemple, du *Guide général sur la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* ou du *Guide de présentation d'un projet dans le cadre du Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi,* lequel a permis de soutenir les employeurs dans leurs démarches pour obtenir une subvention.

3.1.5 LES EFFORTS DE PROMOTION DE LA FORMATION SOUTENUS PAR LES PARTENAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

De 2000-2001 à 2003-2004, des programmes de subvention pour la promotion de la formation et de la qualification de la main-d'œuvre ont été établis afin de favoriser l'atteinte de l'objectif de la Loi. Ce type de programme n'a cependant pas été reconduit en 2004-2005 afin d'orienter davantage les interventions en matière de promotion vers une approche sectorielle, en mettant à contribution les comités sectoriels de main-d'œuvre.

Parmi les projets réalisés avec le soutien des partenaires du marché du travail, on peut citer :

- Un projet qui avait pour objectif de faciliter la détermination des besoins en formation des employés par l'élaboration d'une approche générique de détermination des besoins. Ce projet visait les entreprises du secteur manufacturier.

- Deux campagnes de promotion organisées à l'échelle du Québec. L'une d'elles avait pour objectif d'informer les employeurs quant à la possibilité de recourir à la formation de base pour remplir leurs obligations relativement à la Loi. L'autre visait à valoriser les métiers et à promouvoir plus spécialement ceux qui présentaient des perspectives d'emploi fortes.

- Un projet visant à sensibiliser les petites et moyennes entreprises manufacturières québécoises à l'importance de renforcer les compétences de leurs employés et employées pour réaliser des gains de productivité significatifs.

- Deux colloques nationaux (à Montréal et à Québec) sur la formation continue intitulés *La formation en milieu de travail : des moyens aux résultats*. Ces colloques s'adressaient particulièrement aux petites et moyennes entreprises assujetties à la Loi. Deux colloques régionaux ont suivi cette initiative.

- La tenue de la Semaine québécoise des adultes en formation, un événement visant la reconnaissance, la valorisation et la promotion de l'éducation et de la formation des adultes, tant auprès des entreprises assujetties qu'auprès du grand public. Les partenaires du marché du travail soutiennent la tenue de cet événement depuis sa première édition en 2002-2003.

- Un projet de promotion de la formation et de la Loi auprès d'employeurs cotisant au Fonds dont le siège social est situé à l'extérieur Québec, afin de les encourager à investir en formation et d'en faire la déclaration conformément aux dispositions légales et réglementaires.

3.1.6 LES PROJETS PILOTES D'APPRENTISSAGE EN MODE VIRTUEL

En octobre 2004, la Commission des partenaires du marché du travail adoptait une résolution visant à soutenir financièrement la réalisation de projets pilotes d'apprentissage en mode virtuel, par l'intermédiaire du Fonds national de formation de la main-d'œuvre. L'objectif de cette expérimentation est de mieux comprendre et d'enrichir la connaissance des différentes variables susceptibles d'affecter ce processus d'apprentissage. Il est prévu que la connaissance ainsi acquise soit ensuite diffusée largement auprès de l'ensemble des entreprises et des acteurs du marché du travail québécois.

L'apprentissage en mode virtuel est un processus pédagogique en émergence, issu du développement des technologies de l'information et des communications. On peut difficilement douter, étant donné la souplesse qu'il propose, des avantages que ce processus est en mesure d'offrir en matière de formation de la main-d'œuvre, notamment pour les PME.

Ainsi, considérant l'importance de ces entreprises dans la structure industrielle québécoise, leurs besoins de soutien pour la formation de leur main-d'œuvre, la difficulté pour elles d'éloigner leurs employés et employées de la production durant de longues périodes et l'accès difficile en région à des lieux de formation, les projets pilotes devaient s'adresser à ce type d'entreprises. En outre, il était convenu d'accorder une attention particulière aux projets pouvant rejoindre des travailleurs et travailleuses venant de régions éloignées. Par ailleurs, comme la rentabilité d'un investissement relatif à l'apprentissage en mode virtuel dépend notamment de l'atteinte d'une masse critique, il apparaissait nécessaire de soutenir des projets de secteurs différents qui permettraient de regrouper des personnes travaillant dans des entreprises diverses. Dans ces circonstances, le recours aux comités sectoriels de main-d'œuvre apparaissait approprié.

En mai 2004, un appel de projets était donc lancé auprès d'organismes pouvant représenter des regroupements d'entreprises, soit les membres de la Commission et les comités sectoriels de main-d'œuvre, ou des sous-regroupements soutenus par ces deux instances, afin de les inviter à présenter des projets d'expérimentation à partir d'un devis comportant divers critères de sélection et d'admissibilité. Ceux-ci exigeaient, notamment, que les projets visent des formations qualifiantes et transférables ainsi que le développement de compétences diversifiées, qu'ils prévoient une approche de tutorat pour accompagner les travailleurs et les travailleuses dans leur apprentissage et qu'ils

respectent une limite budgétaire de 250 000 $. En août 2004, une sélection parmi les 27 projets reçus a été effectuée par Emploi-Québec, avec la collaboration d'une équipe d'experts indépendants. Des consultations ont également été menées auprès du ministère de l'Éducation afin de favoriser le meilleur choix possible.

Neuf projets ont été retenus et approuvés par la Commission en octobre 2004. Des subventions totales de l'ordre de près de deux millions de dollars ont été octroyées pour leur réalisation, laquelle s'échelonnera jusqu'en décembre 2005.

Cette expérimentation, qui fera l'objet d'une évaluation formelle, devrait permettre d'apporter un éclairage sur les conditions propices à l'apprentissage en mode virtuel dans les PME et ainsi, de mieux cibler les interventions en cette matière. À cet effet, un rapport de recherche sera déposé à la Commission en janvier 2006.

3.1.7 LES RÉSULTATS ESTIMÉS DES EFFORTS DE PROMOTION DE LA FORMATION

Les enquêtes menées auprès des employés et employées et des employeurs permettent de vérifier si la connaissance de la Loi et du Fonds s'est accrue et si la perception de la Loi s'est améliorée au fil des années. Il devient alors possible de présumer que les efforts de promotion jouent un rôle dans cette progression, le cas échéant.

Dans le rapport de l'enquête menée par le Ministère auprès des employés et employées des entreprises assujetties en 2002, plus de 40 % du personnel affirme avoir déjà entendu parler de la Loi[64]. Les principales sources d'information à cet effet sont l'employeur ou le superviseur pour 25 % des répondants et les médias pour un pourcentage équivalent[65]. Pour sa part, la proportion d'employeurs assujettis qui affirment connaître le Fonds national de formation de la main-d'œuvre a augmenté, passant de 28 % en 1998 à 42 % en 2002. Entre autres facteurs expliquant ces résultats probants, on mentionne que les efforts pour faire connaître le Fonds ont porté fruits[66].

Quant à la perception des employeurs par rapport à la Loi, la proportion d'entre eux qui y voient plus d'inconvénients que d'avantages a significativement diminué et, parallèlement, la proportion d'employeurs qui voient plus d'avantages que d'inconvénients à la Loi a augmenté[67]. Dans le rapport de l'enquête, en plus du rôle qu'ont pu jouer les efforts de promotion dans cette perception plus positive de la Loi, on explique qu'il est possible que les employeurs constatent les bénéfices de formations qu'ils n'auraient pas financées en l'absence de la Loi ou que le nombre d'années d'assujettissement ait produit un « effet d'habitude à la nouveauté », c'est-à-dire que les employeurs connaissent mieux la Loi et en maîtrisent mieux les différents aspects et qu'ils perçoivent moins de contraintes qu'au début de sa mise en vigueur. De plus, une proportion moins forte d'employeurs mentionnent comme principal désavantage à la Loi la lourdeur administrative (56 % en 1998, 46 % en 2002). Cette perception pourrait être attribuable, du moins en partie, aux efforts de promotion déployés par Emploi-Québec, incluant les outils développés et mis à la disposition des employeurs.

---

64 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 89.

65 *Ibid.*, p. 91.

66 *Id., L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 129.

67 *Ibid.*, p. 137.

3.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE

Selon les données décrites dans le premier chapitre, portant sur la participation des employeurs assujettis à la Loi, certains secteurs présentent des taux de participation à la formation et des niveaux d'investissement en formation relativement moins élevés que d'autres. Il importe de s'interroger sur les facteurs qui expliquent le comportement des employeurs de ces secteurs. Selon les constats établis, il y aura peut-être lieu de cibler davantage les efforts de promotion de la formation sur les employeurs de ces secteurs et de faire également porter ces efforts de promotion sur la main-d'œuvre de ces employeurs.

Par exemple, colliger et diffuser davantage d'« histoires à succès », par l'intermédiaire des technologies électroniques de communication et des relayeurs d'information que sont les comités sectoriels ou les partenaires patronaux et syndicaux, pourrait favoriser le développement de perceptions plus positives du rendement estimé de la formation, de même qu'une prise de conscience de son enjeu stratégique en matière de compétitivité et de productivité.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 4
LA RÉGLEMENTATION

CHAPITRE 4
LA RÉGLEMENTATION

Le gouvernement du Québec a confié à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale le mandat d'appliquer la Loi. À l'exception du Règlement sur la détermination de la masse salariale, qui est adopté par le gouvernement, la Loi attribue à la Commission des partenaires du marché du travail la responsabilité d'adopter la réglementation afférente (art. 20), qui est soumise à l'approbation du gouvernement (art. 22).

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, les dix règlements suivants ont été adoptés :

- Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles (D-7.1, r.1)
  approuvé par le Décret 1586-95 du 6 décembre 1995;
- Le Règlement sur la détermination de la masse salariale (D-7.1, r.2)
  approuvé par le Décret 1585-95 du 6 décembre 1995;
- Le Règlement sur les frais exigibles[68] en vertu de l'article 23 de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (D-7.1, r.3)
  adopté par la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre le 22 février 1996;
- Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation (D-7.1, r.0.1)
  approuvé par le Décret 764-97 du 11 juin 1997;
- Le Règlement sur les placements du Fonds national de formation de la main-d'œuvre (D-7.1, r.4)
  approuvé par le Décret 796-97 du 18 juin 1997;
- Le Règlement sur les organismes collecteurs (D-7.1, r.3.1)
  approuvé par le Décret 874-97 du 2 juillet 1997;
- Le Règlement sur le régime d'apprentissage (D-7.1, r.5)
  approuvé par le Décret 129-98 du 4 février 1998;
- Le Règlement sur les exemptions de l'application de la section II du chapitre II de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (D-7.1, r.2.1)
  approuvé par le Décret 1178-99 du 13 octobre 1999;
- Le Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs (D-7.1, r.0.2)
  approuvé par le Décret 1248-2000 du 25 octobre 2000;
- Le Règlement sur la détermination de la masse salariale (D-7.1, r.2.01)
  approuvé par le Décret 1307-2003 du 16 décembre 2003.

Le législateur s'en est donc remis à une table de partenaires des mondes patronaux, syndicaux, institutionnels et communautaires pour élaborer une réglementation qui précise, dans les faits, comment s'applique la Loi. Il s'agit là d'un processus nouveau de réglementation négociée et adoptée sur une base consensuelle.

Dans ce contexte, les questions soulevées par les instances responsables de faire respecter les mesures gouvernementales d'allégement réglementaire n'ont pas la même signification, les partenaires du marché du travail étant eux-mêmes préoccupés par la simplification administrative. Ainsi, en ce qui a trait à l'allégement réglementaire, la Commission des partenaires du marché du travail a pris position sur le fait de poursuivre ses travaux à la lumière des pistes de réflexion issues de la démarche globale d'évaluation de la Loi, dont le cycle se terminait avec le dépôt du présent rapport à l'Assemblée nationale. Cette décision a fait l'objet d'une entente entre la Commission et le Secrétariat à l'allègement réglementaire.

---

[68] Il convient de préciser que la tarification applicable pour l'agrément des formateurs, la reconnaissance des organismes collecteurs et l'agrément de leurs plans de formation est intégrée respectivement dans le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation et dans le Règlement sur les organismes collecteurs.

Néanmoins, conformément aux règles adoptées par le gouvernement en matière d'allégement réglementaire, des travaux de réflexion et d'analyse ont été entrepris relativement aux règlements ayant des impacts sur les entreprises, soit le Règlement sur les dépenses de formation admissibles, le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation, le Règlement sur les organismes collecteurs, le Règlement sur l'apprentissage et le Règlement sur les exemptions de l'application de la section II du chapitre II de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (ci-après nommé le Règlement sur les exemptions).

La première partie de ce chapitre présente un bilan qui porte d'abord sur l'application des règlements mentionnés ci-dessus, à l'exception du Règlement sur le Régime d'apprentissage, qui est traité dans la seconde partie du présent rapport, plus précisément au chapitre 8 portant sur le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences et sur l'apprentissage en milieu de travail. Le bilan aborde ensuite l'application du Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs agréés et du Règlement sur la détermination de la masse salariale. La seconde partie du chapitre propose une analyse prospective ainsi que des pistes de réflexion pour la révision réglementaire.

4.1 LE BILAN D'APPLICATION

4.1.1 LE RÈGLEMENT SUR LA DÉTERMINATION DE LA MASSE SALARIALE

Ce règlement adopté par le gouvernement le 10 décembre 2003 remplace celui qui avait été approuvé le 6 décembre 1995. Il a toujours pour objet de déterminer le seuil d'assujettissement des employeurs à la Loi. En adoptant ce nouveau règlement, le gouvernement donnait suite à un engagement qu'il avait pris dans le Discours du budget 2003-2004 présenté le 12 juin 2003, à l'effet de soustraire les employeurs dont la masse salariale n'excède pas un million de dollars, de l'obligation de consacrer à la formation un montant équivalant à au moins 1 % de leur masse salariale.

Les motifs du gouvernement sont connus. Il considérait que l'imposition de « l'obligation du 1 % » aux petites entreprises engendrait plus de contraintes administratives qu'elle n'encourageait la formation du personnel.

Ainsi, en vertu du nouveau règlement, les employeurs dont la masse salariale se situe entre 250 000 $ et 1 M$ n'ont plus l'obligation, depuis le 1er janvier 2004, de comptabiliser leurs dépenses de formation admissibles, de les déclarer au ministère du Revenu et de répondre aux autres exigences administratives découlant de la Loi.

Du point de vue des effets sur la participation des employeurs à l'investissement collectif en formation de la main-d'œuvre en emploi, le rehaussement du seuil d'assujettissement se traduit, par comparaison avec les données de 2002[69], par une diminution de 70 % des employeurs assujettis (26 542 sur 37 663). Cependant, par rapport aux données de l'année 2002, la majorité des personnes en emploi bénéficient toujours des effets de la Loi, leurs 11 121 employeurs y demeurant assujettis.

69 Emploi-Québec, *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre en vertu de l'article 3, année civile 2002*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, mai 2004, p. 6.

Il n'en demeure pas moins que l'investissement en formation constitue un facteur de survie et de progrès des petites entreprises dans un contexte économique fortement concurrentiel. À cet égard, la ministre s'est engagée à chercher, avec les partenaires du marché du travail, comment mieux utiliser les ressources disponibles pour accompagner, en matière de formation de la main-d'œuvre, les petites entreprises désassujetties.

4.1.2 LE RÈGLEMENT SUR LES DÉPENSES DE FORMATION ADMISSIBLES

Ce règlement a pour objet de déterminer les dépenses de formation pouvant être comptabilisées et déclarées par les employeurs assujettis aux fins de l'application de la Loi, les pièces justificatives à conserver, de même que les définitions et règles de calcul des dépenses admissibles.

A) UN BREF RAPPEL DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

L'article 1 de ce règlement comporte une liste des dépenses de formation admissibles aux fins de la Loi. Les principales dépenses admissibles ont trait :

- **au coût d'une formation** engagé par un employeur;
- **au salaire** versé à des fins de formation, que ce soit celui d'un employé qui dispense ou reçoit de la formation, y compris sous forme d'entraînement à la tâche, celui de l'apprenti et du compagnon, de même que celui du stagiaire et du superviseur de stage, celui d'un employé prêté à un établissement d'enseignement reconnu ou à un organisme collecteur à des fins de formation, celui engagé par un employeur pour la réalisation d'activités de soutien à la formation (par exemple l'identification des besoins des employés), pour une activité de formation dispensée à un employé dans le cadre d'un colloque, congrès ou séminaire ou pour sa participation à une formation organisée par une association;
- **aux frais engagés** par l'employeur pour la réalisation d'activités de formation, y compris pour les déplacements, l'hébergement, les repas et la garde d'enfants et pour la location d'un local ou d'un équipement consacré principalement à la formation;
- **à l'annuité d'amortissement** pour le prêt, l'affectation ou l'acquisition d'un local ou d'un équipement.

D'autres dispositions portent sur la justification des dépenses admissibles, la conservation des documents et autres preuves. Par exemple, l'employeur doit tenir à jour et conserver un registre de participation des employés et employées, fournir annuellement à Emploi-Québec les informations générales requises, par l'intermédiaire du *Formulaire à remplir par l'employeur*, conserver les factures et pièces justificatives concernant les dépenses admissibles, de même que les éléments de preuve démontrant qu'il a respecté les dispositions relatives à l'utilisation de ressources non reconnues ou non agréées pour dispenser une formation (paragraphe 4 de l'article 6 de la Loi), le cas échéant.

Enfin, l'article 7 établit des définitions et des règles de calcul relativement à certaines dépenses de formation. Par exemple, en ce qui a trait aux définitions, il précise le sens des mots « employé », « apprenti », « stagiaire », « formation en santé et sécurité du travail » et indique la composition du salaire admissible.

Quant à l'annexe du règlement, elle établit les modalités de comptabilisation des annuités d'amortissement.

B) LES RÉSULTATS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Peu de données sont disponibles pour rendre compte de l'effet même du Règlement sur les dépenses de formation admissibles. Néanmoins, deux sources de données permettent d'effectuer quelques constats : les bilans quantitatifs annuels sur la participation des employeurs à la Loi produits par Emploi-Québec à partir des données obtenues du ministère du Revenu, et les données des deux rapports d'enquête auprès des employeurs assujettis en 1998 et en 2002, produits dans le cadre de l'évaluation formative de la Loi.

■ Les données des bilans quantitatifs annuels sur la participation des employeurs à la Loi

Le bilan quantitatif 2003[70] indique que l'ensemble des employeurs assujettis à la Loi pendant la période 2000-2003 ont déclaré avoir investi plus d'un milliard de dollars chaque année. Toutefois, les données des bilans quantitatifs annuels se limitent à la déclaration globale des employeurs et ne permettent pas de distinguer la part d'investissement allouée à chacune des dépenses de formation admissibles. Par ailleurs, il faut considérer que ce montant comprend des dépenses de formation reportées des années antérieures, ce que permet la Loi.

En conséquence, le montant de dépenses de formation réellement investi par les employeurs au cours d'une année donnée ne peut être déterminé de manière précise au moyen des données des bilans quantitatifs. Toutefois, selon les données du rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002, il est permis de croire que les dépenses reportées constituent une portion substantielle des dépenses de formation déclarées pour une bonne partie des employeurs assujettis.

■ Les données des deux rapports des enquêtes menées auprès des employeurs assujettis en 1998 et en 2002

Selon les enquêtes, la répartition des dépenses de formation, regroupées selon quatre types de dépenses, est la suivante :

- **Les dépenses d'activités de formation**, comprenant la préparation de la formation, la formation, le salaire des formateurs, les dépenses relatives aux stagiaires ainsi qu'aux apprentis et apprenties (45 % en 2002 et 47 % en 1998).
- **Les frais afférents**[71], comprenant les salaires, les frais de déplacement, les frais d'inscription à des séminaires ou à des colloques, les frais de garde d'enfants, les dépenses de remplacement du personnel en formation (45 % en 2002 et 42 % en 1998).
- **Les autres dépenses**, comprenant la location ou l'aménagement de locaux, le matériel pédagogique, l'accès en temps pour l'usage de logiciels ou de didacticiels (6 % en 2002 et 5 % en 1998).
- **Les dépenses de préparation à la formation**, comprenant la détermination des besoins et l'élaboration de plans de formation (4 % en 2002 et 5 % en 1998).

---

70 Emploi-Québec, *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, année 2003*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, p. 6.

71 Dans les rapports d'enquête, on désigne cette catégorie de dépenses par l'expression *dépenses de soutien à l'employé*.

Au regard du peu de ressources allouées par les employeurs aux dépenses de préparation de la formation, Bélanger *et al.* observent que les pratiques relatives à la détermination des besoins et à la planification de la formation sont relativement nouvelles et encore inégalement développées dans les entreprises québécoises faisant l'objet de leur analyse[72].

C) LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Les principales difficultés soulevées par les employeurs depuis l'entrée en vigueur du règlement concernent des dépenses de formation admissibles, des définitions et règles de calcul ou des exigences administratives. Ces demandes de clarification ont donné lieu à des interprétations, lesquelles ont été publiées dans des bulletins d'information adressés à l'ensemble des employeurs assujettis à la Loi.

■ L'admissibilité des dépenses de formation

Les dépenses de formation rattachées à l'entraînement à la tâche et à la formation dispensée dans le cadre d'un colloque, congrès ou séminaire ne sont sans doute pas assez précisées dans les dispositions réglementaires, car elles ont fait l'objet de plusieurs questions de la part des employeurs.

Les questions soulevées sur l'entraînement à la tâche concernent plus particulièrement la nature et la durée de ce type d'activité de formation admissible. Par exemple, dans plusieurs cas il y avait confusion entre le temps qui est nécessaire pour réaliser des activités d'apprentissage sous forme d'entraînement à la tâche et celui qui est nécessaire pour atteindre la productivité maximale.

Les questions sur la formation dispensée dans le cadre d'un colloque, d'un congrès ou d'un séminaire portaient surtout sur la démonstration du caractère qualifiant de la formation et sur l'admissibilité de certaines dépenses liées à l'organisation de ce type d'événement, notamment celles qui sont rattachées à des activités de nature sociale ou informative.

■ Les définitions et règles de calcul

Le calcul du salaire admissible à titre de dépense de formation et la définition de la formation en santé et sécurité au travail sont aussi des éléments qui ont souvent fait l'objet de questions par les employeurs.

En ce qui a trait à la composition du salaire admissible, des employeurs ont déploré le fait que la définition du salaire aux fins du calcul des dépenses de formation admissibles soit plus restreinte que celle utilisée aux fins du calcul de la masse salariale. En outre, plusieurs employeurs ont demandé des clarifications quant à la composition du salaire admissible, par exemple l'admissibilité des commissions et des bonis. Les interprétations requises ont alors été fournies par Emploi-Québec et le ministère du Revenu.

Pour ce qui est de la formation en santé et sécurité au travail, les questions portaient essentiellement sur la distinction entre des activités de sensibilisation ou d'information en santé et sécurité au travail et la formation qualifiante. L'ajout du paragraphe 3.2° au

---

72 Paul Bélanger, Maryse Larivière et Brigitte Voyer, en coll., *Les pratiques et l'organisation de la formation en entreprise au Québec*, Étude exploratoire, Montréal, CIRDEP, 2004, p. 83 et 91.

règlement qui mentionne que « [...] le mot "formation" comprend une formation en santé et sécurité du travail à la condition que celle-ci soit liée à l'exercice d'un emploi » a permis de mieux circonscrire l'admissibilité de ce type d'activité.

La difficulté de respecter certaines exigences administratives

Au regard des exigences administratives, le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 1998 mentionne que la lourdeur administrative de la Loi est un inconvénient qui est perçu par une forte proportion d'employeurs, soit 56 %. Le rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis en 2002 montre cependant une baisse importante de cette proportion, qui passe à 46 %. Les auteurs du rapport tentent certaines hypothèses d'explication, comme « [...] le nombre d'années d'assujettissement [qui] produit un "effet d'habitude à la nouveauté", c'est-à-dire que les employeurs connaissent mieux la Loi et en maîtrisent mieux les différents aspects, de sorte qu'ils ne perçoivent pas les irritants de façon aussi aiguë qu'au début de sa mise en vigueur » ou « [...] ils constatent à l'usage que la Loi est moins contraignante qu'ils ne se l'étaient imaginé, parce qu'ils peuvent respecter l'obligation du 1 % sans devoir remettre au Fonds national de formation de la main-d'œuvre un montant d'argent correspondant à une certaine proportion de leur masse salariale[73] ».

Par ailleurs, il est important de préciser qu'un certain nombre d'exigences administratives estimées contraignantes par les employeurs assujettis relèvent de l'aspect fiscal de la Loi. En effet, l'article 19 de la Loi précise que la section II qui porte, entre autres, sur la déclaration annuelle des dépenses de formation admissibles et sur le versement au Fonds national de formation de la main-d'œuvre « [...] constitue une loi fiscale au sens de la Loi sur le ministère du Revenu [...] ».

4.1.3 LE RÈGLEMENT SUR L'AGRÉMENT DES ORGANISMES FORMATEURS, DES FORMATEURS ET DES SERVICES DE FORMATION

Ce règlement établit les conditions et les obligations à remplir par les différents demandeurs qui désirent être agréés par la ministre en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 de la Loi. L'agrément est accordé après démonstration de la qualification et de l'expérience des formateurs. Pour ce qui est des services de formation internes, l'agrément est accordé après démonstration des responsabilités assumées par le demandeur et de la compétence des personnes responsables du service. Le certificat d'agrément qui est délivré est valide pour une période de deux ans et il est renouvelable.

A) LES CONDITIONS D'AGRÉMENT PAR CATÉGORIE

L'agrément d'un organisme formateur

Pour être agréé, l'organisme formateur doit remplir certaines conditions, notamment :

- Démontrer que ses formateurs ou formatrices possèdent dans l'ensemble une expérience moyenne de travail, rémunéré ou non, d'au moins trois ans dans chacun des champs professionnels pour lesquels il demande l'agrément;

---

73 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 137-138.

- Démontrer que chacun des formateurs ou formatrices possède :
  - un minimum de 135 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances,

  OU
  - une expérience d'au moins 250 heures à titre de formateur ou de formatrice,

  OU
  - un minimum de 90 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances et une expérience d'au moins 100 heures à titre de formateur ou de formatrice.

L'agrément d'un formateur ou d'une formatrice

Pour être agréé comme formateur ou formatrice, la personne doit remplir, à titre individuel, les mêmes conditions d'agrément que celles qui sont mentionnées ci-dessus pour un organisme formateur.

L'agrément du service de formation d'un employeur

L'employeur dont certains employés ou employées ont la responsabilité d'organiser des activités de formation destinées à son personnel et dispensées par des ressources internes, peut demander un agrément pour son service de formation. Pour être agréé, le service de formation d'un employeur doit remplir les conditions d'agrément suivantes :

- assumer ou coordonner l'élaboration des plans spécifiques de formation, la conception et la programmation des activités;
- assumer ou coordonner la mise en œuvre d'activités de formation destinées au personnel de l'employeur et dispensées par les employés compétents de ce dernier ou par un fournisseur en matériaux, en équipements ou en logiciels;
- assumer ou coordonner la reconnaissance de la réussite par un membre du personnel.

L'agrément d'un service de formation multiemployeurs

L'unité administrative ou la personne morale qui est chargée d'organiser la formation du personnel des employeurs membres d'un regroupement identifié à une bannière commune, à une marque de commerce, à une gamme de produits ou de services peut demander un agrément à titre de service de formation multiemployeurs. Pour être agréé, le service de formation multiemployeurs doit remplir les mêmes conditions d'agrément que celles qui sont mentionnées ci-dessus pour le service de formation d'un employeur.

B) LES RÉSULTATS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Les résultats d'application du règlement illustrent bien l'ampleur du marché privé de la formation qui s'est développé avec l'application de la Loi. Le tableau suivant présente le nombre de titulaires d'un agrément, par catégorie d'agrément, au terme de chacune des années financières visées par le présent rapport.

Tableau 4.1 Nombre de titulaires d'un agrément, par catégorie, pour les exercices financiers 1999-2000 à 2003-2004

Au 31 mars	Catégorie d'agrément				Total
	Organisme formateur	Formateur ou formatrice	Service de formation	Service de formation multiemployeurs	
2000	1 933	1 041	987	192	**4 153**
2001	1 920	1 137	981	185	**4 223**
2002	1 730	1 081	685	139	**3 635**
2003	2 204	1 403	967	193	**4 767**
2004	2 390	2 615	1 044	208	**5 213**

On y observe que l'année 2002 est marquée par une diminution importante du nombre de titulaires d'un agrément. En effet, au 31 mars 2002, le répertoire des formateurs d'Emploi-Québec en comptait 3 635, comparativement à 4 223 au 31 mars 2001. Cet écart s'explique par le fait que de nombreux titulaires d'un agrément n'avaient pas encore déposé leur demande de renouvellement au 31 mars 2002 et par un accroissement considérable du volume de demandes reçues au cours de l'exercice, qui a entraîné une augmentation des délais de traitement.

Ce volume exceptionnel est probablement attribuable à l'exigence du Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi, voulant que les fournisseurs de services soient titulaires d'un agrément. Les données au 31 mars 2003, qui indiquent que le nombre de certificats d'agrément en circulation s'établissait à 4 767, montrent toutefois que cette situation était passagère.

En ce qui a trait à l'utilisation des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation internes comme moyen de formation, les données présentées au tableau 2.1 de la section traitant des moyens de formation utilisés par les employeurs assujettis entre les années 2000 et 2003 (p. 41) montrent qu'en moyenne, 38,5 % des employeurs répondant au *Formulaire à remplir par l'employeur* ont eu recours à des organismes formateurs et à des formatrices ou formateurs agréés. En comparaison, 42 % des employeurs ont eu recours à des établissements d'enseignement reconnus comme formateurs externes.

Les données montrent également qu'en moyenne, seulement 11 % des employeurs bénéficient de services de formation internes et 3,8 % de services de formation multiemployeurs. À cet égard, les résultats présentés dans le rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées des entreprises assujetties en 2002[74] sont convergents, précisant que le personnel des entreprises comptant moins de 100 employés est moins nombreux (31 %) à avoir reçu les services d'un formateur interne que ceux d'un formateur externe (42 %). Cette plus faible utilisation des services de formation peut s'expliquer par le fait, généralement reconnu, que les employeurs les plus susceptibles d'avoir les ressources et la masse critique d'employés et employées nécessaires à la mise sur pied d'un service de formation sont ceux dont la masse salariale excède un million de dollars. D'ailleurs, selon le tableau 2.2 (p. 43) portant sur les moyens de formation utilisés,

[74] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 63.

18 % de ces employeurs disposent d'un service de formation, comparativement à 8 % pour les employeurs dont la masse salariale est inférieure à un million de dollars.

■ Le répertoire des formateurs agréés par Emploi-Québec

Emploi-Québec propose, sur son site Web, un répertoire des formateurs qu'elle agrée. Il s'agit en fait d'un engin de recherche permettant aux utilisateurs de répertorier l'ensemble des organismes formateurs et des formateurs agréés, à l'aide de divers critères de sélection. L'information qui y est accessible porte sur les coordonnées de l'organisme formateur ou du formateur agréé, la date à laquelle celui-ci doit renouveler son agrément, les champs professionnels couverts par son agrément et les régions dans lesquelles il propose ses services.

C) LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Depuis l'entrée en vigueur du règlement, peu d'entraves à l'obtention d'un agrément ont été signalées, si ce n'est une restriction de l'accès à l'agrément liée au critère exigeant une démonstration de la qualification du demandeur. En effet, le règlement exige qu'un formateur ou une formatrice possède un minimum d'heures de formation en méthodes de transmission des connaissances et un minimum d'heures d'expérience à titre de formateur ou de formatrice.

Or, cette exigence entraîne des difficultés pour des demandeurs d'agrément qui possèdent l'expertise requise dans un champ professionnel, mais ne peuvent démontrer leur qualification à titre de formateurs ou de formatrices.

4.1.4 LE RÈGLEMENT SUR LA DÉONTOLOGIE DES FORMATEURS ET DES ORGANISMES FORMATEURS

Le Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs s'applique uniquement aux titulaires d'un agrément accordé en vertu du Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation. Les objectifs d'un tel règlement sont de régir ou d'interdire certaines pratiques liées à la conduite professionnelle des formateurs et des organismes formateurs titulaires d'un agrément, d'établir une procédure d'enquête concernant les comportements susceptibles d'être dérogatoires au règlement et de déterminer les sanctions appropriées.

A) LES RÉSULTATS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Bien que ce règlement ait été adopté tardivement (en 2000), eu égard à l'entrée en vigueur du Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation (en 1997), à la fin de l'année financière 2003-2004 on ne relevait que dix plaintes formellement adressées à Emploi-Québec depuis l'entrée en vigueur du règlement. Chacune de ces plaintes a fait l'objet d'une enquête. En outre, huit constats d'irrégularités ont été établis par Emploi-Québec depuis cette date. Il s'agit essentiellement de publicité non conforme. Pour chaque plainte adressée ou chaque constat d'irrégularité établi, des mesures ont été prises par Emploi-Québec pour que les manquements reprochés soient corrigés par les organismes formateurs ou par les formatrices ou formateurs concernés. Emploi-Québec vérifie systématiquement, *a posteriori*, que les correctifs demandés ont bien été apportés.

Tableau 4.2 Nombre de plaintes reçues et de constats d'irrégularités établis pour les exercices financiers 2000-2001 à 2003-2004

Types de traitements	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Constats d'irrégularités établis par Emploi-Québec	0	0	5	3	8
Plaintes reçues de la clientèle externe	0	1	5	5	10
Total	**0**	**1**	**10**	**8**	**18**

4.1.5 LE RÈGLEMENT SUR LES ORGANISMES COLLECTEURS

Ce règlement établit les conditions en vertu desquelles sont reconnus les organismes collecteurs et spécifie les critères qui conduisent à l'agrément d'un plan de formation collectif. La reconnaissance et l'agrément sont obtenus auprès d'Emploi-Québec. Le règlement active ainsi la disposition prévue à l'article 8 de la Loi permettant aux employeurs d'un secteur donné ou d'une même région d'investir collectivement dans la formation de leur main-d'œuvre. Ce moyen d'investir en formation vise plus spécifiquement les petits employeurs qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre leur propre plan de formation.

Pour être reconnu, l'organisme doit remplir certaines conditions, notamment :

- Démontrer que les employeurs qui verseront des sommes pour élaborer et mettre en œuvre un plan de formation appartiennent à un même secteur d'activité économique ou qu'ils sont issus d'une même région administrative.

En outre, pour être agréé, un plan de formation doit inclure les éléments suivants :

- une analyse des besoins de formation du personnel des employeurs concernés;
- une description de chacune des activités de formation proposées;
- l'établissement d'un ordre de priorité de formation selon les catégories d'emploi;
- le calendrier de réalisation et la durée du plan de formation;
- une description des moyens sur lesquels s'appuie l'organisme collecteur pour mettre en œuvre le plan de formation.

Les organismes suivants peuvent être reconnus comme organismes collecteurs : une association sectorielle, une association régionale, un comité sectoriel, un comité paritaire, un organisme communautaire, une fédération de coopératives ou tout autre organisme à but non lucratif qui remplit les conditions exigées.

Une fois reconnu, un organisme collecteur peut, dans un premier temps, choisir de demander un agrément provisoire pour un plan de formation préliminaire. Le règlement a introduit cette forme d'agrément pour permettre aux organismes n'ayant pas les fonds nécessaires à l'élaboration d'un plan de formation, de financer cette opération à même les fonds qu'ils pourront recueillir auprès des employeurs, dès l'obtention de cet agrément. Cet agrément provisoire doit toutefois conduire à l'élaboration d'un plan de formation formel.

A) LES RÉSULTATS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Depuis l'entrée en vigueur du règlement, 18 organismes collecteurs ont fait l'objet d'une reconnaissance et ont obtenu un agrément provisoire pour un plan de formation préliminaire ou un agrément pour leur plan de formation formel. Au terme des années 1999-2000 et 2000-2001, dix organismes collecteurs reconnus par Emploi-Québec étaient toujours actifs. Au terme de l'année 2001-2002, le nombre d'organismes collecteurs passait de dix à trois et se maintenait à ce niveau jusqu'à la fin de 2002-2003.

Les données présentées au tableau 2.1 de la section traitant des moyens de formation utilisés par les employeurs assujettis entre les années 2000 et 2003 (p. 41) montrent d'ailleurs qu'en moyenne seulement 0,7 % des employeurs répondant au *Formulaire à remplir par l'employeur* ont eu recours aux services d'un organisme collecteur.

Par ailleurs, cette information ne tient pas compte du secteur de la construction dans lequel l'investissement des employeurs en formation est mutualisé en fonction d'une autre disposition de la Loi, soit l'article 12, qui précise que :

> **12.** Les contributions payées au cours d'une année par un employeur de l'industrie de la construction à un fonds de formation administré par la Commission de la construction du Québec en application de la Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20) sont prises en compte dans le calcul de sa participation au développement de la formation de la main-d'œuvre pour cette année, à la condition que la Commission atteste que des déboursés pour des activités de formation ont été effectués sur ce fonds au cours de la même année. [...]

B) LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Certaines hypothèses peuvent être avancées pour expliquer le peu d'utilisation des organismes collecteurs comme moyen de formation.

Ainsi, la période de démarrage d'un organisme collecteur s'avère une étape difficile à franchir. Il se révèle ardu pour ce type d'organisme de recueillir un nombre suffisant de cotisants pour élaborer et mettre en œuvre un plan de formation. En effet, les entreprises ne sont généralement pas prêtes à confier aux organismes collecteurs des sommes d'argent en fonction d'un plan de formation préliminaire. De plus, elles ne voient pas toujours la pertinence de ce procédé. En conséquence, plusieurs organismes collecteurs qui ont obtenu un agrément provisoire pour un plan de formation préliminaire ont abandonné leur démarche avant l'obtention de l'agrément d'un plan de formation formel par manque de fonds. D'ailleurs, les activités de démarrage que constituent la promotion, le démarchage auprès des employeurs assujettis et la perception des contributions sont coûteuses et ne font l'objet d'aucune mesure d'aide.

L'appellation « organisme collecteur » peut également prêter à confusion, les employeurs y voyant un rôle de perception plutôt que de gestionnaire de formation. En outre, à moins qu'un organisme collecteur ne dispose d'une offre de service bien développée, la

multiplicité des moyens de formation que reconnaît la Loi réduit l'intérêt des employeurs à recourir à ce moyen d'investir en formation.

Par ailleurs, un organisme collecteur doit obtenir à la fois une reconnaissance et l'agrément de son plan de formation auprès d'Emploi-Québec. Cette double exigence alourdit le processus administratif.

4.1.6 LE RÈGLEMENT SUR LES EXEMPTIONS

Ce règlement permet à Emploi-Québec d'exempter de certaines formalités administratives les employeurs qui se sont démarqués au chapitre de l'investissement en formation et qui peuvent démontrer leur engagement dans une culture de formation. Ainsi, à certaines conditions, un employeur assujetti à la Loi peut être exempté d'avoir à déclarer au ministère du Revenu du Québec sa masse salariale et les dépenses de formation admissibles engagées au cours d'une période de trois ans. De ce fait, cet employeur est également soustrait aux éventuelles vérifications du ministère du Revenu du Québec pour la même période.

Tous les employeurs assujettis à la Loi ont été informés de l'entrée en vigueur du règlement par l'envoi d'un bulletin d'information. En outre, le formulaire de demande d'exemption a été rendu disponible sur le site Web du Ministère afin de faciliter la présentation des demandes d'exemption. De plus, les directions régionales d'Emploi-Québec ont reçu les renseignements et la formation nécessaires pour conseiller les employeurs intéressés à déposer une demande d'exemption.

Malgré tout, au cours de l'exercice financier 2000-2001, seulement quatre demandes d'exemption ont été reçues. L'une d'elles a été acceptée, mais les autres ont été refusées parce qu'elles ne répondaient pas aux conditions prévues au règlement. Pour les exercices 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004, aucune nouvelle demande d'exemption n'a été reçue.

A) LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

On estime que les employeurs peuvent se montrer peu intéressés par ce règlement, parce qu'il prescrit des conditions trop contraignantes pour le peu d'avantages qu'il procure en matière d'allègement administratif. En effet, le règlement n'offre que deux avantages d'une importance limitée à l'employeur admissible : celui-ci n'a plus à transmettre de déclaration annuelle au ministère du Revenu relativement à l'application de la Loi et n'a plus à conserver de pièces justificatives pour une période de six ans, mais plutôt trois, soit la durée de l'exemption accordée.

L'obtention de ces avantages est néanmoins conditionnelle au respect de plusieurs critères qui paraissent contraignants pour l'employeur. Il s'agit :

- d'avoir investi, au cours des trois années précédant sa demande d'exemption, un montant représentant en moyenne 2 % de sa masse salariale en formation, excluant les reports;
- d'avoir un service de formation agréé par Emploi-Québec et, selon sa masse salariale, d'avoir à son emploi au moins un ou deux formateurs professionnels;
- de s'être doté, pour les trois années visées par la demande, d'un plan global de formation négocié avec les représentants de son personnel et couvrant les besoins de l'ensemble de son personnel;

- de s'engager, en vertu d'un protocole d'entente conclu avec la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à :
  - continuer de comptabiliser ses dépenses de formation admissibles au sens du Règlement sur les dépenses de formation admissibles pendant la période d'exemption,
  - offrir des activités de formation ou de perfectionnement à ses formatrices et formateurs professionnels,
  - fournir annuellement à Emploi-Québec le *Formulaire à remplir par l'employeur.*

L'intention des partenaires était d'accorder une exemption uniquement aux employeurs qui s'étaient démarqués au chapitre de l'investissement en formation et qui pouvaient démontrer leur engagement dans une culture de formation. Il n'était donc pas prévu que les employeurs concernés considéreraient ces conditions comme contraignantes. On croyait plutôt qu'ils les rempliraient sans difficulté.

4.1.7 LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÉGEMENT RÉGLEMENTAIRE

En août 2003, le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire déposait son rapport intitulé *Une administration plus attentive aux entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse*. La partie de ce rapport consacrée à la Loi reprend essentiellement les recommandations que le Groupe conseil adressait au premier ministre en 2000. On y soulignait alors que la Loi est toujours perçue comme une loi dont « découlent des charges administratives importantes, surtout pour les PME[75] ».

Dans son rapport de 2003, le Groupe conseil recommandait « que soit complétée, en 2003, la révision déjà amorcée du guide d'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre dans l'optique de simplifier les exigences administratives qui découlent de cette Loi, surtout à l'égard des PME[76] ».

Ces recommandations ont été prises en compte dans les travaux mentionnés en début de chapitre, de même que dans le plan d'action du gouvernement du Québec en matière d'allégement réglementaire et administratif, publié en août 2004.

4.1.8 L'APPRÉCIATION GLOBALE DE LA RÉGLEMENTATION AFFÉRENTE À LA LOI

Pour la période couverte par le présent rapport, les divers règlements ont été mis en œuvre sans que des problèmes d'application majeurs se manifestent. Certes, les contraintes d'application identifiées précédemment constituent des occasions d'amélioration pour lesquelles des pistes de réflexion seront proposées plus loin, mais elles n'ont pas généré de situation d'iniquité ayant mené à des plaintes ou à des dénonciations méritant une intervention spécifique des autorités ministérielles ou de la Commission des partenaires du marché du travail.

Néanmoins, la pertinence de maintenir certains règlements dans leur facture actuelle peut être mise en doute devant les résultats d'application obtenus. Il s'agit plus précisément du Règlement sur les organismes collecteurs et du Règlement sur les exemptions de

---

75 Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, *Une administration plus attentive aux entreprises pour créer plus d'emplois et de richesse : rapport du Groupe conseil au premier ministre du Québec*, Québec, ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, août 2003, p. xi.

76 *Ibid.*, p. xix.

l'application de la section II du chapitre II de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. Les pistes de réflexion qui seront proposées dans la prochaine section pourraient sans doute favoriser un accroissement de leur utilisation par les organismes et employeurs concernés. Il importe que des travaux d'analyse se poursuivent afin que la révision réglementaire, dans l'ensemble, soit effectuée de façon à accroître l'efficacité des règlements au regard de l'atteinte de l'objectif de la Loi et de ses effets escomptés.

Par ailleurs, le Règlement sur les placements du Fonds national de formation de la main-d'œuvre est inopérant depuis l'adoption de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail.

4.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE ET LES PISTES DE RÉFLEXION POUR LA RÉVISION RÉGLEMENTAIRE

Selon le bilan d'application qui précède, il y aurait lieu de reconsidérer certaines dispositions légales et réglementaires de manière à assurer une meilleure adaptation de la réglementation à la réalité des entreprises et de leur main-d'œuvre. Aussi, des pistes de réflexion visant une utilisation plus efficace du levier que constitue la Loi en matière de qualification de la main-d'œuvre en emploi sont présentées ci-après. Il ne s'agit pas d'établir une liste exhaustive de modifications susceptibles d'améliorer la réglementation actuelle, mais bien de proposer de nouvelles avenues à explorer dans une perspective globale.

Ces diverses pistes de réflexion sont susceptibles d'alimenter les travaux entrepris en matière de révision réglementaire. La poursuite de ces travaux s'effectue sur la base de certains principes ayant toujours guidé les décisions de la Commission des partenaires du marché du travail en matière de réglementation et dont elle considère le maintien comme étant essentiel. Ainsi, l'adoption de la réglementation afférente à la Loi devrait :

- continuer de faire l'objet d'un consensus entre les parties;
- faciliter la mise en œuvre de la Loi et favoriser l'atteinte de son objectif;
- contribuer au développement de la concertation entre les employeurs et leur personnel.

En conséquence, tout en ouvrant la voie à de nouvelles perspectives, les pistes de réflexion proposées ultérieurement tiennent compte de ces principes.

4.2.1 LE RÈGLEMENT SUR LES DÉPENSES DE FORMATION ADMISSIBLES ET LE RÈGLEMENT SUR LES EXEMPTIONS

Afin que ces règlements soient mieux adaptés à la réalité des employeurs assujettis et de leur personnel et qu'ils concourent plus efficacement à l'atteinte de l'objectif de formation que prévoit la Loi, il serait opportun, d'une part, de réfléchir à la possibilité d'activer certaines dispositions demeurées inopérantes jusqu'à maintenant. Ces dispositions concernent plus spécifiquement l'établissement de plafonds et de déductions, de même que la détermination de la composition du comité d'entreprise, dont il est fait mention au paragraphe 4 de l'article 6 de la Loi. D'autre part, il y aurait lieu de revoir l'application de la disposition relative aux exemptions, dont les résultats n'ont pas répondu aux attentes des employeurs assujettis et des partenaires du marché du travail.

A) LES PLAFONDS, LES DÉDUCTIONS ET LES EXEMPTIONS

Les dispositions permettant d'établir des plafonds, des déductions et des exemptions sont inscrites aux paragraphes 1 et 3 et au second alinéa de l'article 20 de la Loi, qui précise que :

> **20.** La Commission des partenaires du marché du travail peut, par règlement :
>
> 1° définir, au sens du présent chapitre, les dépenses de formation admissibles, y compris prévoir des exclusions, plafonds ou déductions; [...]
>
> 3° exempter de l'application du présent chapitre ou d'une partie de celui-ci, aux conditions qui y sont prévues, le cas échéant, des catégories d'employeurs ou d'entreprises; [...]
>
> Le contenu des règlements peut varier selon la catégorie d'employeurs, d'entreprises ou de dépenses.
> [L.R.Q., c. D-7.1, a. 20]

B) LES RÈGLES DE COMPOSITION DU COMITÉ D'ENTREPRISE

Le paragraphe 4 de l'article 21 de la Loi permet d'intégrer au Règlement sur les dépenses de formation admissibles des règles de composition du comité de formation consultatif prévu au paragraphe 4 de l'article 6 de la Loi. Il convient de rappeler que cette disposition rend admissible la formation offerte par un établissement de formation non reconnu par la Loi ou non agréé par Emploi-Québec, de même que la formation offerte par des ressources internes d'un employeur assujetti à la Loi, lorsque ce dernier ne dispose pas d'un service de formation interne agréé par Emploi-Québec. Ce paragraphe précise que :

> **21.** Un règlement pris en application du paragraphe 1° de l'article 20 peut notamment : [...]
>
> 4° déterminer, s'il y a lieu, des règles relatives à la composition d'un comité visé au paragraphe 4° de l'article 6 et à la désignation de ses membres;
> [L.R.Q., c. D-7.1, a. 21]

Ainsi, les dispositions relatives aux plafonds, aux déductions, aux exemptions et aux règles de composition du comité d'entreprise pourraient permettre à la Commission des partenaires du marché du travail d'opter pour une vision d'ensemble en ce qui a trait à la révision réglementaire. Dans ce contexte, des modalités d'application plus intégrées et complémentaires pourraient être établies en ce qui a trait à l'obligation de former des employeurs assujettis. Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles et le Règlement sur les exemptions pourraient alors constituer des instruments permettant de diversifier les moyens de concourir à l'atteinte de l'objectif de la Loi, en lieu et place d'instruments uniquement destinés à la comptabilisation et à la justification de dépenses de formation.

C) L'OBLIGATION D'ATTESTER LA FORMATION OFFERTE

Lorsqu'un employeur assujetti à la Loi choisit qu'une formation soit offerte par un établissement de formation non reconnu par la Loi ou non agréé par Emploi-Québec, ou qu'elle soit offerte par des ressources internes et qu'il ne dispose pas d'un service de formation interne agréé par Emploi-Québec, cet employeur doit être en mesure de démontrer le caractère qualifiant ou transférable de la formation, notamment en délivrant des attestations de formation.

À cet effet, le paragraphe 3 de l'article 4 du Règlement sur les dépenses de formation admissibles précise que :

> 3° pour une dépense concernant de la formation dispensée conformément au paragraphe 4° de l'article 6 de la Loi, la preuve d'une consultation tenue sur son plan de formation et l'un ou l'autre des documents suivants :
>
> i. la preuve qu'une attestation précisant clairement l'objet d'une activité de formation peut être délivrée au participant qui l'a réussi par son employeur, au moins une fois l'an et au départ de l'employé, lorsque celui-ci ne reçoit pas une telle attestation de réussite de l'établissement d'enseignement, de l'organisme ou du formateur qui l'a dispensée; [...] [L.R.Q., c. D-7.1, r.1, a. 4]

L'attestation de formation ne constitue pas une reconnaissance ni une sanction officielle de la part d'une autorité qualifiée, mais peut faciliter la reconnaissance des compétences acquises pour l'employé ou l'employée qui en fait la demande. Par ailleurs, l'obligation d'attester la formation constitue une contrainte administrative pour les employeurs assujettis à la Loi.

À cet égard, le rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, publié en août 2003, recommandait « l'allègement du processus de délivrance systématique d'attestation par les entreprises qui maintiennent dans leurs registres les renseignements pertinents à l'égard des activités de formation suivies par l'employé[77] ». Toutefois, du point de vue de la main-d'œuvre, l'objectif de reconnaissance de la formation reçue constitue un acquis important en matière de mobilité au sein d'une même entreprise ou d'un même secteur d'activité économique. À cet égard, selon le rapport de l'enquête menée auprès des employés et des employées des entreprises assujetties en 2002, près des deux tiers d'entre eux considèrent qu'une attestation de présence ou de participation à la formation est très utile ou assez utile pour la poursuite de leur carrière[78].

Ainsi, il serait opportun de reconsidérer la pertinence de maintenir ce dispositif et, dans l'affirmative, de mettre en place un moyen qui réponde tant aux préoccupations des employeurs qu'aux besoins de leur personnel.

4.2.2 LE RÈGLEMENT SUR L'AGRÉMENT DES ORGANISMES FORMATEURS, DES FORMATEURS ET DES SERVICES DE FORMATION

Il convient d'abord de rappeler que ce règlement a été adopté afin de reconnaître la diversité des lieux et des modes de formation et d'établir un encadrement souple, tout en permettant d'assurer le niveau de qualité attendu d'une formation structurée et qualifiante.

À cet égard, l'un des engagements pris dans le cadre du plan d'action de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue mentionne que « Les formatrices et formateurs internes et externes seront invités à axer leurs interventions en fonction des outils mis au point par les comités sectoriels de main-d'œuvre de manière à

---

77 *Ibid.*

78 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 78-79.

favoriser la transférabilité et le caractère qualifiant des formations en milieu de travail[79] ». Cet engagement, issu de l'initiative de la Commission des partenaires du marché du travail, rappelle l'importance accordée par les partenaires à la diversité des lieux et des modes de formation, de même qu'au caractère qualifiant et structurant de l'offre de formation.

Par conséquent, il pourrait s'avérer opportun de répondre à cet engagement en apportant certaines améliorations au Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation.

En effet, en ce qui a trait à l'agrément des organismes formateurs et des formateurs, le règlement pose des conditions qui sont essentiellement quantitatives, c'est-à-dire en termes d'années d'expérience dans un champ professionnel donné, d'heures d'expérience à titre de formateur, de même qu'en termes d'heures de formation reçues en méthodes de transmission des connaissances.

À cet égard, toutes les formatrices et tous les formateurs agréés, y compris les formateurs membres du personnel des organismes agréés, répondent aux exigences du règlement concernant l'expérience dans le champ professionnel visé et l'expérience ou la formation à titre de formatrice ou de formateur. En effet, au 31 mars 2004, la moyenne des années d'expérience est de près de 17 ans, alors que l'exigence du règlement est de trois ans. L'expérience à titre de formatrice ou de formateur atteint une moyenne de 1 022 heures, alors que le Règlement exige 250 heures.

Toutefois, une formulation plus nuancée des conditions d'agrément pourrait permettre d'élargir l'accès à l'agrément pour des ressources tout aussi qualifiées, sans pour autant porter atteinte à la crédibilité et à la valeur du certificat délivré.

En ce qui a trait aux conditions d'agrément des services de formation internes, c'est la situation inverse qui a cours. Le règlement pose des conditions qui sont essentiellement qualitatives, soit coordonner l'élaboration de plans de formation, la mise en œuvre d'activités de formation et la reconnaissance.

Peut-être serait-il pertinent d'établir certaines conditions quantitatives, par exemple en ce qui concerne l'expérience, en gestion de la formation, des personnes responsables de ces services de formation.

Quant à l'intégrité des services offerts, elle est assurée par l'application du Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs. Les objectifs de ce règlement sont de régir ou d'interdire certaines pratiques liées à la conduite professionnelle des formateurs et des organismes formateurs titulaires d'un agrément, d'établir une procédure d'enquête concernant les comportements susceptibles d'être dérogatoires au règlement et de déterminer les sanctions appropriées.

Par ailleurs, la qualité et la pertinence des services offerts par les organismes formateurs et les formateurs agréés pourraient être vérifiées par l'entremise de sondages menés auprès d'employeurs qui ont reçu de tels services. Cette information permettrait à Emploi-Québec d'intervenir auprès des organismes formateurs et des formateurs pour lesquels la qualité des services serait mise en doute.

---

[79] Ministère de l'Éducation, *Apprendre tout au long de la vie. Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, p. 23.

4.2.3 LE RÈGLEMENT SUR LES ORGANISMES COLLECTEURS

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le Règlement sur les organismes collecteurs active la disposition prévue à l'article 8 de la Loi permettant aux employeurs d'un secteur donné ou d'une même région d'investir collectivement dans la formation de leur main-d'œuvre.

Or, l'expérience a certainement démontré que ce dispositif n'est pas indispensable pour soutenir les employeurs dans la gestion de leurs activités de formation.

A) UN CADRE D'EXPÉRIMENTATION DE PROJETS PILOTES PERMETTANT À DES EMPLOYEURS ASSUJETTIS À LA LOI DE SE REGROUPER ET DE MUTUALISER VOLONTAIREMENT LEURS INVESTISSEMENTS EN FORMATION

En raison du nombre restreint d'organismes collecteurs reconnus par Emploi-Québec, un comité de travail a été mandaté par la Commission des partenaires du marché du travail afin d'explorer des solutions et de formuler une proposition sur d'éventuels moyens à utiliser pour favoriser les regroupements de PME aux fins de la formation. Par suite de ces travaux, en septembre 2002, la Commission a adopté une résolution en vue de soutenir l'expérimentation de projets pilotes visant à susciter des façons novatrices d'aborder les regroupements d'entreprises et la *mutualisation volontaire* de leurs budgets de formation.

Ainsi, une enveloppe de 2,8 millions de dollars provenant du Fonds national de formation de la main-d'œuvre a été allouée à cette expérimentation. Celle-ci visait à faciliter le processus de démarrage des projets de regroupement, étape qui correspond à la principale difficulté éprouvée par les organismes collecteurs. La subvention maximale octroyée au promoteur d'un projet pilote était de 300 000 $. Un appel de projets a été lancé entre le 1er novembre et le 29 novembre 2002. Au cours de cette période, 17 demandes ont été reçues et 11 promoteurs désirant agir à titre de mutuelle de services de formation auprès d'employeurs assujettis à la Loi ont vu leur projet retenu.

Les partenaires du marché du travail sont d'avis que différents phénomènes maintiennent l'intérêt de certains employeurs à mutualiser des fonds de formation. C'est particulièrement le cas pour la PME éprouvant des difficultés à réaliser l'investissement prescrit par la Loi. À cet égard, Charest conclut également qu'il s'agit d'une voie de solution intéressante pour les PME[80]. Cependant, depuis l'adoption du règlement sur la détermination de la masse salariale portant le seuil d'assujettissement à la Loi à un million de dollars, les promoteurs des projets pilotes ont tous souligné la difficulté de recruter des PME et de les convaincre d'adhérer à leur mutuelle de services de formation. Cette expérimentation permet d'éclairer les travaux de la Commission en ce qui a trait à la révision du Règlement sur les organismes collecteurs, ainsi qu'au soutien et à l'encadrement de la mutualisation.

80 Jean Charest, *Évaluation de la politique d'intervention sectorielle d'Emploi-Québec 1995-2001*, rapport final, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, septembre 2002, p. 53.

B) L'ÉVALUATION DE L'EXPÉRIMENTATION DES PROJETS PILOTES DE MUTUELLES DE FORMATION

Cette expérimentation avait notamment pour objectif « [...] d'identifier des conditions de succès et des obstacles qui s'opposent au regroupement d'entreprises sous forme de mutuelle[81] ». À cet effet, huit des onze projets retenus aux fins de l'expérimentation ont fait l'objet d'une étude de cas. Les observations qui suivent sont tirées du rapport final présenté par la firme SOM, Recherches et sondages au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en mars 2005.

Pour l'essentiel, selon le rapport, l'expérimentation permet de croire qu'il y a place pour cette forme d'organisation de la formation continue dans les entreprises québécoises, même si l'on estime que trois des projets pilotes montrent davantage de chances de succès dans les conditions actuelles.

Mentionnons que les conditions propres à la mise en place d'une mutuelle territoriale demeurent méconnues, puisqu'un seul projet de cette nature a fait l'objet d'une étude de cas dans l'expérimentation. Il serait donc nécessaire de disposer d'informations supplémentaires avant de tirer des conclusions sur les chances de succès de ce type d'organisation.

■ Les conditions favorables à la mise en place des mutuelles

Certains facteurs clés, classés en trois catégories, ont été identifiés comme des éléments favorisant la mise en place de mutuelles de formation au Québec. Il s'agit des facteurs suivants.

Les facteurs structurels :
- une capacité financière suffisante des entreprises du secteur;
- un cadre financier solide pour la mutuelle;
- des besoins de formation communs;
- un nombre élevé d'entreprises assujetties dans le secteur qui cotisent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre;
- une culture de la formation dans le secteur.

Les facteurs liés à la concertation :
- la participation des associations du secteur;
- la contribution des comités sectoriels de main-d'œuvre pour leur expertise en formation et leur aide-conseil;
- l'ouverture des entreprises du secteur à travailler ensemble en ce qui a trait à la formation continue.

Les facteurs liés à l'exécution :
- un démarchage structuré auprès des entreprises visées;
- une bonne connaissance des besoins de formation des entreprises du secteur;
- l'existence d'une offre de formation qui répond aux besoins des entreprises visées.

---

[81] SOM, Recherches et sondages, *Les besoins de formation continue et les mutuelles de formation*, rapport final présenté au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, mars 2005, p. 5.

Les obstacles à la mise en place des mutuelles

On estime qu'une faible proportion d'entreprises assujetties, une culture de formation encore à développer, l'absence de besoins communs de formation, la méfiance envers les concurrents et le manque d'ouverture des entreprises à travailler ensemble en matière de formation continue sont les principaux facteurs qui ont eu un impact négatif sur l'essor des mutuelles dans le cadre des projets pilotes.

Mentionnons toutefois que, selon le rapport, la plupart des conditions à l'origine du succès des mutuelles peuvent varier sous l'influence positive exercée par les promoteurs. Ceux-ci ont donc un important rôle de sensibilisation à jouer auprès des entreprises afin d'assurer un avenir prometteur aux mutuelles.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 5

LES PLANS D'AFFECTATION DES RESSOURCES ET LES PROGRAMMES DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

CHAPITRE 5

LES PLANS D'AFFECTATION DES RESSOURCES ET LES PROGRAMMES DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Créé en vertu de la Loi, le Fonds national de formation de la main-d'œuvre s'inscrit dans la volonté du gouvernement et des partenaires du marché du travail d'accroître la qualification de la main-d'œuvre au Québec. Rappelons que, lorsqu'un employeur assujetti à la Loi n'investit pas l'équivalent de 1 % de sa masse salariale en formation, il doit remettre la différence entre cette obligation et le montant qu'il a investi en formation au ministère du Revenu du Québec. Ce dernier verse ce montant au Fonds, déduction faite des frais de perception prévus. Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est « [...] affecté à la promotion et au soutien financier ou technique des actions de formation de la main-d'œuvre et des initiatives prises en ces matières... » (article 26) afin de favoriser la réalisation de l'objet de la Loi.

Il importe de préciser qu'en vertu de la Loi, le Fonds est distinct du Trésor public. En effet, le deuxième alinéa de l'article 29 précise que les sommes versées au Fonds « [...] ne doivent pas être confondues avec les biens de l'État ». De plus, l'article 28 établit un principe d'autofinancement pour le développement, la mise en œuvre, la gestion et le suivi de la Loi et du Fonds, en stipulant que :

> Les sommes requises pour la préparation et la diffusion d'informations relatives aux chapitres II et III de la présente loi ainsi que pour la rémunération et les dépenses afférentes aux avantages sociaux et aux autres conditions de travail des personnes affectées par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale à l'application de ces chapitres sont prises sur le Fonds.

Par les cotisations qu'ils versent au Fonds, les employeurs assujettis assurent eux-mêmes la poursuite de l'objectif de développement de la formation continue en milieu de travail. Ainsi, le Fonds constitue un levier permettant des initiatives dans un domaine où l'intervention gouvernementale est limitée, c'est-à-dire la formation de la main-d'œuvre en emploi.

La gestion du Fonds est placée sous la responsabilité de la Commission des partenaires du marché du travail. En effet, la Loi attribue à celle-ci la responsabilité d'élaborer annuellement le Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre. À cet égard, elle définit les orientations qui guideront les activités du Fonds pendant l'année et elle détermine les ressources financières qui y seront affectées. Le Plan d'affectation est soumis à l'approbation de la ministre. En vertu de ses attributions, la Commission établit également les programmes de subvention qui prescrivent les critères d'admissibilité aux subventions, leurs barèmes et leurs limites, ainsi que leurs modalités d'attribution. Les barèmes et les limites des subventions sont soumis à l'approbation de la ministre.

Cette section vise à décrire, tout d'abord, les principales orientations des partenaires en ce qui a trait aux plans d'affectation des ressources élaborés au cours des années financières 2000-2001 à 2004-2005. Par la suite, les objectifs généraux des programmes de subvention du Fonds, suivis des résultats relatifs à leur application, seront présentés.

Mentionnons que les informations concernant l'affectation des ressources ou la description des programmes de subvention du Fonds national de formation de la main-d'œuvre sont présentées de manière détaillée dans les rapports d'activité publiés chaque année par Emploi-Québec. Le chapitre se termine avec une analyse prospective portant sur l'avenir du Fonds.

5.1 LE BILAN

5.1.1 LA GESTION DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET LES ORIENTATIONS DES PARTENAIRES

A) LES PRINCIPES DIRECTEURS

Depuis l'adoption du premier plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre en 1997-1998, les partenaires du marché du travail ont établi, sur une base consensuelle, des principes directeurs destinés à guider leurs choix d'orientations stratégiques relativement à l'aide financière à offrir aux employeurs assujettis en matière de formation de la main-d'œuvre. Il s'agit des principes suivants :

- Donner une priorité aux formations qualifiantes, telles que la formation de base et le Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT);
- Favoriser des interventions à effet structurant et multiplicateur;
- Maximiser le retour des fonds aux entreprises (employeurs et personnel);
- Soutenir la formation offerte aux personnes salariées de l'entreprise;
- Soutenir des formations s'appuyant sur une détermination de besoins;
- Responsabiliser les entreprises en tant que promoteurs;
- Respecter le libre choix du fournisseur de services.

La cohésion de ces principes directeurs est assurée par l'élaboration des orientations stratégiques et des programmes de subvention décrits ci-après.

B) LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Les orientations établies par la Commission précisent les interventions qui seront effectuées auprès des employeurs assujettis à la Loi par l'élaboration de programmes de subvention. Les objectifs de ces programmes correspondent aux orientations établies, lesquelles sont demeurées relativement stables au fil des ans. Ainsi, depuis leur mise en œuvre, les programmes de subvention du Fonds ont soutenu essentiellement la réalisation de projets visant :

- la formation de la main-d'œuvre en emploi;
- l'élaboration de stratégies et d'outils permettant la détermination des besoins de formation, la réponse aux besoins spécifiques de clientèles particulières en emploi et l'évaluation des résultats de la formation;
- la formation de formateurs internes;
- la promotion de la Loi, du Fonds et de la qualification de la main-d'œuvre;
- l'intervention sectorielle en matière de qualification de la main-d'œuvre;
- la recherche appliquée sur les conditions de mise en œuvre de la Loi.

Les programmes de subvention découlant des orientations stratégiques

Au fil des ans, plusieurs activités ont été réalisées auprès d'employeurs assujettis dans le cadre des programmes de subvention pour la promotion de la Loi, du Fonds et de la qualification afin de les sensibiliser à l'importance d'une offre de formation qualifiante et structurée en milieu de travail. On peut présumer que les subventions octroyées à cet égard ont favorisé l'accroissement de l'investissement des employeurs en matière de formation, de même que l'atteinte de l'objectif de la Loi.

Les projets de formation individuels des employeurs assujettis peuvent être soutenus par le **Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi**. Ce programme, décrit plus loin, compte le plus grand nombre d'interventions et le total le plus important de sommes octroyées par le Fonds pour favoriser le développement de la main-d'œuvre en emploi. Ce programme permet aux employeurs de se structurer en matière de formation en souscrivant à des objectifs comme la détermination des besoins, l'évaluation des résultats de la formation ou la formation de formateurs internes. Cependant, il a surtout été utilisé par les employeurs pour répondre à des besoins ponctuels de formation.

Certes, la réalisation de projets ponctuels de formation présentés individuellement par les employeurs assujettis à la Loi répond à un besoin. Toutefois, elle est moins susceptible de générer des effets multiplicateurs. Le recours à des regroupements a donc été favorisé comme moyen pertinent pour rejoindre la petite et moyenne entreprise et l'associer à une démarche de formation structurée. Ainsi, le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi – Intervention regroupée, qui s'adresse exclusivement aux regroupements d'employeurs, a été mis sur pied en 2004-2005.

Aux mêmes fins, en 2004-2005, le **Programme de subvention pour l'intervention régionale en matière de formation de la main-d'œuvre** est élaboré en complémentarité aux autres programmes. Il vise à reconnaître et à combler des besoins régionaux regroupés en matière de formation de base[82], de francisation et de recyclage.

Par le **Programme de subvention pour l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre**, un soutien particulier est accordé à l'intervention sectorielle afin de rejoindre et de servir la petite et moyenne entreprise, par les effets structurants et multiplicateurs des activités des comités sectoriels de main-d'œuvre. Les efforts de ces derniers pour élaborer des normes professionnelles et des programmes d'apprentissage en milieu de travail qui s'inscrivent à l'intérieur du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences en témoignent.

Pour sa part, le **Programme de subvention à la recherche appliquée sur les conditions d'application de la Loi** représente un instrument important pour accroître les connaissances sur les pratiques de formation des entreprises et leurs enjeux. Ce programme contribue à mieux comprendre les besoins de ces entreprises en matière de formation de la main-d'œuvre en emploi et, ainsi, à mieux cibler les interventions effectuées à leur égard. L'accroissement des connaissances relativement à la formation en milieu de travail revêt une importance particulière puisque, ainsi que l'expliquent Betcherman et ses collègues, un certain paradoxe existe à ce sujet. D'une part, il est de plus en plus admis que :

> [...] le rendement sur les investissements en formation est plus élevé lorsque la formation est acquise en milieu de travail plutôt qu'en classe [alors que, d'autre part,] la formation en milieu de travail a longtemps été un "trou noir" dans notre processus de compréhension du système global de perfectionnement des ressources humaines[83].

---

82 La formation de base correspond à des activités dont l'objectif est d'apprendre à lire, à écrire, à compter et à communiquer en français, jusqu'à la 5e secondaire.

83 Gordon Betcherman, Kathryn McMullen et Katie Davidman, *La formation et la nouvelle économie*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), 1998, p. 52 et 53.

L'évolution et la complémentarité des programmes de subvention

Les principes directeurs, articulés par les partenaires du marché du travail, ont toujours été respectés dans le choix des orientations et dans la détermination des programmes de subvention du Fonds. On observe toutefois une évolution quant aux interventions réalisées par l'entremise de ces programmes. En effet, alors que pendant un certain nombre d'années la majorité des subventions accordées concernaient des interventions de nature individuelle, on privilégie aujourd'hui les projets susceptibles d'avoir des effets plus structurants et multiplicateurs sur les petites et moyennes entreprises. Ce type de projet, qui vise à mieux organiser le développement de la formation de la main-d'œuvre en milieu de travail, en favorise ainsi la pérennité.

Ainsi, par la variété et la complémentarité des programmes de subvention qu'il offre, le Fonds national de formation de la main-d'œuvre, un dispositif de la Loi entièrement autofinancé par les employeurs assujettis, a pour objectif de répondre à leurs besoins en matière de formation de la main-d'œuvre en emploi. D'une part, il facilite la réalisation de projets individuels permettant de répondre principalement à des besoins ponctuels de formation. D'autre part, il favorise la réalisation de projets à effets structurants et multiplicateurs, notamment en privilégiant les regroupements d'entreprises et en soutenant l'intervention sectorielle. Enfin, la recherche appliquée apporte de façon continue de nouvelles informations concernant les besoins des employeurs en matière de formation de la main-d'œuvre, permettant ainsi d'ajuster la nature des interventions.

Comme il s'agit du principal dispositif d'aide à la formation de la main-d'œuvre en emploi, il demeure nécessaire que ce levier soit maintenu afin de soutenir les employeurs en cette matière.

C) LES RESSOURCES AFFECTÉES

Au cours des exercices financiers 2000-2001 à 2004-2005, la Commission des partenaires du marché du travail a affecté, en moyenne, 37,4 M$ annuellement aux différents programmes de subvention. De plus, en 2002-2003, une somme de 2,8 M$ était affectée aux projets pilotes sur les mutuelles de services de formation, qui sont décrits à la page 79 du chapitre 4 portant sur la réglementation. En 2004-2005, une somme de près de 2 M$ était également affectée pour soutenir l'expérimentation de projets pilotes d'apprentissage en mode virtuel, décrits à la page 57 du chapitre 3 portant sur la promotion de la formation et le soutien aux employeurs assujettis.

En outre, de l'année financière 2000-2001 à l'année financière 2003-2004, un montant moyen de 5,5 M$ a été dépensé en frais de gestion conformément aux dispositions prévues à l'article 28 cité précédemment (p. 84).

5.1.2 LES CARACTÉRISTIQUES DES PROGRAMMES DE SUBVENTION

Cette section présente, en premier lieu, les principales caractéristiques des programmes de subvention du Fonds. Une attention particulière est portée au Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi, puisque celui-ci représente, à lui seul, 97 % des projets subventionnés par le Fonds et 88 % des sommes octroyées.

A) LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE EN EMPLOI

Lorsqu'il a été mis en œuvre, le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi permettait de recevoir les demandes de subvention de tous les employeurs assujettis, c'est-à-dire ceux qui avaient une masse salariale de 250 000 $ et plus. Toutefois, les employeurs dont la masse salariale se situait entre 250 000 $ et 1 M$ étaient ceux qui cotisaient le plus au Fonds, mais qui bénéficiaient le moins de subventions. Constatant cet état de fait, dès l'année financière 2002-2003 la Commission a choisi de réserver l'accès aux ressources du Fonds à ces entreprises[84], à l'exception des activités relatives à la formation de base et à la francisation, pour lesquelles des subventions demeuraient accessibles à tous les employeurs assujettis.

Par ailleurs, les regroupements d'employeurs ont été autorisés à présenter des demandes de subvention dans le cadre de ce programme, sauf pour l'année financière 2002-2003. Au cours de l'exercice financier 2004-2005, le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi a été scindé en deux, intervention individuelle et intervention regroupée, tout en maintenant les mêmes objectifs. Ainsi, le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi – Intervention individuelle vise la réalisation de projets organisés par un promoteur unique. Quant au Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi – Intervention regroupée, il vise à encourager les regroupements d'entreprises pour l'organisation et la prestation d'activités de formation. L'action concertée que suppose une stratégie établie autour d'un besoin de formation partagé constitue un levier efficace et produit un effet d'entraînement auprès des entreprises qui offrent peu ou pas d'activités de formation ou qui ne disposent pas des ressources nécessaires à leur organisation et à leur réalisation.

L'objectif de ce programme est de répondre aux besoins de formation de la main-d'œuvre des employeurs assujettis. Il vise plus particulièrement :

- le soutien d'activités de détermination des besoins de formation du personnel en emploi;
- la réalisation d'activités de formation pour les formateurs internes de l'entreprise;
- la réalisation d'activités de formation de la main-d'œuvre;
- la vérification de l'atteinte des résultats des interventions en formation de la main-d'œuvre;
- la réalisation d'interventions adaptées auprès de clientèles particulières[85].

Le type d'activités subventionnées et les bénéficiaires de subvention

Étant donné l'importance de ce programme de subvention, la présente section vise à analyser plus en profondeur les activités réalisées ainsi que les caractéristiques des bénéficiaires de subvention. Aux fins de cette analyse, les données sont tirées d'informations de gestion relatives aux activités subventionnées et réalisées pour 2 741 dossiers terminés au 31 mars 2004, lesquels se rapportent aux exercices financiers 1999-2000 à 2003-2004. Ces informations permettent notamment d'apprécier les activités effectivement réalisées par les promoteurs et les proportions dans lesquelles les sommes octroyées ont été dépensées.

---

84 Les employeurs qui ont une masse salariale entre 250 000$ et 5 M$ peuvent présenter des projets dans le cadre du Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006.

85 Les clientèles particulières sont les personnes handicapées, les personnes âgées de 45 ans ou plus, les femmes, les personnes immigrantes, les jeunes et les personnes ayant eu des démêlés avec la justice.

Le tableau 5.1 décrit les différents objectifs du programme pour lesquels des subventions ont été accordées depuis l'année financière 1999-2000, ainsi que la fréquence de participation des différentes catégories de personnel à ces projets. Mentionnons qu'une demande de subvention peut comprendre plusieurs projets, correspondant à l'un ou l'autre des objectifs décrits ci-après, et que plusieurs catégories d'emploi peuvent être touchées par un même projet. Quant à la fréquence de participation d'une catégorie de personnel aux objectifs visés, il s'agit du nombre de projets par objectif visé pour lesquels au moins un individu appartenant à une catégorie d'emploi donnée a bénéficié d'une activité.

Tableau 5.1 Répartition du nombre de projets terminés et fréquence de participation des catégories de personnel, par objectif visé, depuis l'année financière 1999-2000

			Fréquence de participation des catégories de personnel en nombre de projets (% du nombre de projets terminés pour cet objectif)				
Objectifs visés	Nombre de projets terminés (% du total)	Subventions octroyées en M$ (% du total)	Direction	Cadre, professionnel et ingénierie	Administratif, technique et de bureau	Production	Vente et service
Détermination des besoins de formation	615 (22,4)	19,5 (18,0)	397 (64,5)	333 (54,1)	368 (59,8)	286 (46,5)	255 (41,5)
Formation des formateurs et formatrices	395 (14,4)	9,9 (9,2)	84 (21,3)	194 (49,1)	107 (27,1)	149 (37,7)	58 (14,7)
Réalisation d'activités de formation	1 546 (56,4)	73,1 (67,6)	496 (32,1)	759 (49,1)	690 (44,6)	604 (39,1)	422 (27,3)
Évaluation et suivi des activités	179 (6,5)	5,4 (5,0)	119 (66,5)	107 (59,8)	102 (57,0)	85 (47,5)	84 (46,9)
Clientèles particulières	6 (0,2)	0,2 (0,2)	3 (50,0)	3 (50,0)	2 (33,3)	1 (16,7)	3 (50,0)
TOTAL	**2 741**	**108,1**	**1 099**	**1 396**	**1 269**	**1 125**	**822**

On constate d'abord que la réalisation d'activités de formation constitue le type de projet le plus souvent subventionné par le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi et celui pour lequel les sommes octroyées sont les plus élevées. En effet, la réalisation d'activités de formation correspond à 56 % des projets terminés et représente plus de 67 % des sommes octroyées, soit un peu plus de 73 M$ sur 108 M$. La catégorie de personnel *cadre, professionnel et ingénierie* est la plus fréquemment visée par ce type de projet (49 %), suivie du personnel *administratif, technique et de bureau* (44 %) et du *personnel de production* (39 %). Selon les dossiers terminés au 31 mars 2004, près de 110 000 employés et employées ont suivi au moins une activité de formation subventionnée par le Fonds depuis l'année financière 1999-2000.

Parmi les 1 546 projets terminés qui visaient la réalisation d'activités de formation, 41 % concernaient des activités d'ordre technique, 18 % des activités ayant trait à la gestion et 16 % des activités relatives au développement de connaissances en informatique. Ces résultats sont congruents avec ceux obtenus relativement aux catégories de personnel. En effet, ces activités sont plus fréquemment dispensées aux catégories de personnel les plus touchées par des projets relatifs à la réalisation d'activités de formation, soit le personnel *cadre, professionnel et ingénierie*, ainsi que le personnel *administratif, technique et de bureau*.

Quant aux trois types d'activités les moins souvent subventionnées, il s'agit de l'alphabétisation (0,8 %), de la francisation (1 %) et de la formation de base (2,5 %). Ce type d'activité, considéré comme prioritaire par la Commission, ne semble donc pas correspondre aux besoins, ou du moins se voir accorder la même importance, pour les employeurs qui soumettent des demandes de subvention. Précisons que l'essentiel des projets visant la réalisation de ce type d'activité a été présenté par des syndicats.

On le voit au tableau 5.1, les projets relatifs à la détermination des besoins de formation correspondent à 22 % de l'ensemble des projets terminés et représentent 18 % des sommes octroyées. Le personnel de *direction* est la catégorie de personnel la plus fréquemment visée par ce type de projet (64 %), suivie de la catégorie *administratif, technique et de bureau* (59 %) et de la catégorie *cadre, professionnel et ingénierie* (54 %). Par ailleurs, l'évaluation et le suivi des activités de formation, activité rattachée à la détermination des besoins de formation dans une démarche structurée, correspond à seulement 6 % des projets subventionnés et à 5 % des sommes octroyées. Ce sont toutefois les mêmes catégories d'emploi qui sont les plus fréquemment touchées par ce type de projet. Au total, seulement un peu plus de 5 000 employées et employés ont été visés par le suivi des activités de formation, alors que plus de 23 000 l'ont été pour la détermination des besoins de formation. Deux explications peuvent être données quant au faible nombre de projets d'évaluation et de suivi de la formation qui ont été subventionnés.

D'une part, il semble que pour les employeurs bénéficiaires de subvention le soutien financier soit estimé plus nécessaire pour la détermination des besoins que pour l'évaluation et le suivi des activités de formation.

D'autre part, plusieurs projets relatifs à cet objectif ont été refusés parce qu'ils visaient l'évaluation d'activités de formation (ex. : satisfaction des employés au regard de la formation) plutôt que l'évaluation des effets de la formation sur l'organisation (ex. : amélioration de la productivité de l'entreprise). Des mesures ont été prises, notamment dans le guide de présentation d'une demande de subvention, afin d'expliquer plus précisément ce qui était entendu par « l'évaluation et le suivi d'activités de formation » et éviter ainsi toute confusion à cet égard.

La formation des formateurs et formatrices constitue le troisième type d'activité le plus fréquemment subventionné, avec 14 % des projets terminés et 9 % des sommes octroyées. Le personnel *cadre, professionnel et ingénierie* est visé dans de plus grandes proportions par ces projets (49 %), devant le personnel de *production* (37 %). Depuis l'année financière 1999-2000, plus de 4 000 employés et employées ont bénéficié d'une formation de formateur.

En tout dernier lieu, le tableau 5.1 présente le type de projet relatif aux interventions auprès de clientèles particulières, lequel ne comprend que six projets terminés ayant fait l'objet d'un suivi, ce qui représente 0,2 % de l'ensemble des projets terminés et le même pourcentage pour ce qui est des sommes octroyées. On constate ainsi une faible utilisation de ce programme pour l'adaptation d'activités et de matériel pédagogique s'adressant à des clientèles particulières. Toutefois, 651 personnes ont bénéficié de subventions dans le cadre de ce type de projet, dont 600 (soit 94 %) faisaient partie de la catégorie du personnel de production. Ces projets s'adressaient notamment à des travailleurs et travailleuses de 45 ans et plus, de même qu'à des personnes handicapées.

B) LA PROMOTION DE LA QUALIFICATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Au fil des ans, le programme de promotion s'est adressé aux employeurs assujettis, aux associations d'employeurs ou de travailleurs, aux regroupements d'employeurs assujettis, aux comités sectoriels de main-d'œuvre et comités aviseurs ou aux conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Essentiellement, il s'agissait d'offrir un soutien financier à des promoteurs qui étaient en mesure de sensibiliser un nombre important d'entreprises assujetties à la Loi, ou d'employés et employées de ces entreprises, à l'importance de la qualification de la main-d'œuvre et à son impact sur les entreprises et les travailleurs.

Afin d'orienter les interventions en matière de promotion vers une approche sectorielle plus structurante, la promotion de la qualification a été intégrée au Programme de subvention pour l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre.

C) LA RECHERCHE APPLIQUÉE SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI

Ce programme s'adresse aux chercheurs et aux organismes de recherche privés et publics. La personne responsable du projet soumis doit être titulaire d'un doctorat ou d'une formation et d'une expérience jugées satisfaisantes, résider au Québec et être attachée à une institution québécoise ou ayant un établissement au Québec.

Les objectifs généraux de ce programme sont d'étudier les conditions facilitant la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la Loi, d'éclairer les pratiques qui découlent de la Loi et d'assurer le développement des axes de recherche en matière de formation de la main-d'œuvre qui ont une importance stratégique sur les plans économique, social et technologique.

Depuis la mise en œuvre du programme, les thèmes de recherche prioritaires sont demeurés relativement les mêmes :

- les petites et moyennes entreprises et leur participation à la formation parrainée;
- la formation qualifiante et transférable;
- les travailleuses et travailleurs âgés et la formation liée à l'emploi;
- le rendement de la formation;
- la gestion de la formation, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises;
- les ententes négociées entre employeurs et employés, le rôle des syndicats et la situation dans les entreprises non syndiquées.

De plus, trois appels particuliers ont été lancés par la Commission des partenaires du marché du travail dans le cadre de ce programme. Le premier visait à apporter des indications afin de caractériser les aspects qualifiants et transférables des pratiques de formation informelles des milieux de travail, souvent éloignées des modèles traditionnels de formation scolaire, et de les associer à une qualification formelle. Le second visait à dresser l'inventaire et à documenter des dispositifs nationaux de qualification professionnelle mis en place par les partenaires sociaux, dans différents pays occidentaux (France, Italie, Portugal, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède...). Quant au troisième, il visait à mieux comprendre l'influence des dimensions régionales sur la capacité des entreprises à répondre aux besoins de formation de leur personnel.

La méthode de recherche utilisée dans les projets subventionnés est généralement qualitative, bien que certaines recherches utilisent des méthodes quantitatives ou la recherche-action. Les recherches subventionnées touchent généralement plus d'un thème et concernent principalement les ententes négociées, le rendement de la formation, les motifs qui encouragent ou freinent la participation aux activités de formation, la gestion de la formation dans les petites et moyennes entreprises, la formation qualifiante et transférable et la participation à la formation parrainée. Les résultats ne sont pas encore publiés, mais ils le seront selon le plan de diffusion prévu, dès que les recherches seront terminées.

D) L'INTERVENTION SECTORIELLE EN MATIÈRE DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Ce programme s'adresse exclusivement aux comités sectoriels de main-d'œuvre reconnus par la Commission. Il a pour objectif d'appuyer le développement de formations qualifiantes et transférables par l'entremise de l'approche sectorielle. Les initiatives prises dans la foulée de ces programmes s'adressaient à un ensemble d'entreprises, faisant en sorte que ces interventions étaient davantage structurantes et porteuses de résultats à effets multiplicateurs.

Ainsi, les activités réalisées devaient être liées aux objectifs suivants :

- soutenir la formation de la main-d'œuvre à portée sectorielle en vue d'accroître les compétences, leur transférabilité et la mobilité de la main-d'œuvre en emploi d'un secteur donné;
- concevoir, développer et organiser des activités et des outils de formation destinés aux travailleurs et travailleuses en emploi dans leurs secteurs respectifs;
- réaliser des projets dont l'objet consiste à élaborer un programme relevant du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences et approuvé par la Commission des partenaires du marché du travail.

Dès 2003-2004, ces objectifs furent maintenus, avec une priorité accordée aux projets qui ont trait au Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences. L'accent ainsi mis sur des activités liées au Cadre général vient appuyer l'une des mesures du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue, qui se lit comme suit : « afin de diversifier les voies d'acquisition de la formation de base à caractère professionnel : un programme d'apprentissage en milieu de travail donnant accès à une qualification professionnelle sera offert à la main-d'œuvre en emploi[86] ». De plus, en 2004-2005, les aspects relatifs à la promotion de la qualification de la main-d'œuvre ont été intégrés à ce programme.

Dans le cadre du programme, les projets relatifs aux activités de formation de la main-d'œuvre à portée sectorielle sont ceux qui ont fait l'objet de subventions dans les proportions les plus grandes entre 2000 et 2004. En effet, 57 projets ont été subventionnés pour répondre à des besoins de conception, de coordination ou d'organisation d'activités de formation, pour un montant de 7,1 M$, soit près de 59 % des subventions octroyées dans le cadre de ce programme. En second lieu, ce sont les activités liées au Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences qui ont fait l'objet du plus grand nombre de subventions, soit 28 projets. Parmi ces derniers, 23 projets concernaient l'élaboration de programmes d'apprentissage en milieu de travail ou de tout autre programme relevant du Cadre général, pour des sommes octroyées de l'ordre de 4,3 M$.

86 Ministère de l'Éducation, *op. cit.*, p. 14.

Depuis l'année financière 2000-2001, 23 comités sectoriels de main-d'œuvre ont bénéficié d'une subvention dans le cadre de ce programme.

E) L'INTERVENTION RÉGIONALE EN MATIÈRE DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Les difficultés des petites entreprises à planifier et à organiser la formation à l'intention de leur main-d'œuvre ont été largement documentées. Ce programme, mis en œuvre en 2004-2005, vise à soutenir des activités de formation *clés en main* conçues pour des groupes de travailleurs et travailleuses à l'emploi de plusieurs entreprises d'une même région. C'est en apportant une aide financière à la structuration de ces activités de formation, entre autres, que le Fonds national de formation de la main-d'œuvre favorise l'accroissement de l'investissement des petites entreprises dans la formation de leur personnel. Un montant de l'ordre de 8 M$ a donc été affecté à ce nouveau programme.

En mettant en œuvre ce programme de subvention, les partenaires du marché du travail souhaitaient favoriser le développement d'une offre de formation régionale, établie par les conseils régionaux des partenaires du marché du travail, afin de répondre à des besoins prioritaires en matière de formation de base[87], de francisation et de recyclage[88]. L'offre de formation est élaborée sur la base de diagnostics réalisés dans le cadre des plans d'action régionaux et constitue une réponse adaptée à ces besoins de formation. Les employeurs sont ensuite invités à répondre à cette offre de formation.

Tout comme les projets relatifs à l'alphabétisation et à la francisation du Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi, ce type d'intervention appuie le premier objectif du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue qui consiste à « augmenter de façon importante le niveau de formation de base de la population québécoise[89] ».

On ne peut estimer l'impact de ce programme, puisqu'il est relativement jeune et que les processus inhérents à la détermination de besoins de formation prioritaires ainsi que l'organisation de l'offre de formation demandent un certain temps.

5.1.3 LES RÉSULTATS OPÉRATIONNELS DE L'APPLICATION DES PROGRAMMES DE SUBVENTION DU FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Cette section vise à décrire les résultats opérationnels obtenus en ce qui a trait aux programmes de subvention du Fonds. Il s'agit essentiellement de résultats quantitatifs, puisque jusqu'à maintenant les résultats obtenus en termes qualitatifs n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Dans cette section, il s'agit donc d'estimer si le Fonds national de formation de la main-d'œuvre a atteint son objectif. Rappelons que, selon l'article 26 de la Loi, le Fonds est « [...] affecté à la promotion et au soutien financier ou technique des actions de formation de la main-d'œuvre et des initiatives prises en ces matières [...] ».

---

87 Formation de base : activités de formation visant le développement de compétences de base, c'est-à-dire lire, écrire et compter et communiquer en français.

88 Recyclage : activité de formation donnée à une personne en emploi dans l'entreprise pour réaliser des tâches qu'elle n'accomplit pas ou qu'elle n'exécute pas de façon régulière, mais qu'elle est appelée à réaliser à court terme et qui exigent la maîtrise de nouvelles compétences.

89 Ministère de l'Éducation, *op. cit.*, p. 5.

L'atteinte des objectifs du Fonds peut s'apprécier en observant d'abord l'octroi de subventions, lequel témoigne de l'intention de redistribuer aux employeurs assujettis les cotisations versées au Fonds. Ensuite, il convient d'observer dans quelle mesure les subventions octroyées ont été dépensées dans la réalisation d'actions de formation. À cet effet, le tableau 5.2 présente le ratio, par programme, du montant total de dépenses effectuées sur le montant total de subventions octroyées.

Ce tableau met également en relief les résultats globaux des différents programmes de subvention pour les années financières 2000-2001 à 2004-2005[90]. Le programme de subvention concernant l'intervention régionale en matière de formation de la main-d'œuvre et celui visant la formation de la main-d'œuvre en emploi – Intervention regroupée ne sont pas présentés dans ce tableau, car ils sont trop récents pour que les résultats soient significatifs. Mentionnons, en outre, qu'au fil des ans certains ajustements apportés aux programmes de subvention[91] ont pu faire varier le nombre de projets reçus et subventionnés, de même que l'affectation et l'octroi de subventions.

Tableau 5.2 Projets reçus et acceptés, octroi de subventions, projets terminés et dépenses réalisées pour les programmes de subvention, au cours des années financières 2000-2001 à 2004-2005

Programme	Projets reçus, acceptés et subventions octroyées				Projets terminés et dépenses réalisées			
	Reçus	Acceptés	Acceptés/ reçus (%)	Octroi (en M$)	Terminés	Terminés/ acceptés (%)	Dépenses (en M$)	Dépenses/ octroi (%)
Formation	6 678	4 906	73	146,7	3 480	71	115,6	79
Promotion	78	42	54	4,5	38	90	3,6	80
Recherche	49	20	41	3	5	25	2,1	70
Intervention sectorielle	134	87	65	12,1	47	54	8,6	71
TOTAL	6 939	5 055	73	166,6	3 570	71	130,3	78

Notes : Les données sont en date du 20 octobre 2004.

A) LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE EN EMPLOI

Ce programme est celui pour lequel le Fonds a subventionné le plus grand nombre de projets, soit 97 % (4 906/5 055) de l'ensemble, ce qui correspond à des subventions octroyées d'un montant total de 146,7 M$. De plus, 115,6 M$ ont été dépensés par les promoteurs pour la réalisation de divers projets relativement à la formation de leur main-d'œuvre. Ainsi, les montants octroyés ont été dépensés dans des proportions de 79 %.

Par ces observations, on note que le Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi a répondu à l'objectif du Fonds en redistribuant les sommes aux promoteurs par l'entremise de subventions. De plus, les montants octroyés ont été utilisés pour la réalisation d'actions de formation, ainsi que le prévoit l'article 26 de la Loi.

---

90 Les résultats présentés ne correspondent pas aux informations de gestion exposées dans les rapports d'activité annuels du Fonds national de formation de la main-d'œuvre; il s'agit plutôt de données permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs du Fonds. Dans les rapports d'activité publiés chaque année, les données relatives aux projets subventionnés et aux sommes octroyées sont présentées en fonction de l'année financière à laquelle elles se rapportent. Dans le présent rapport, ces données sont plutôt utilisées en fonction du plan d'affectation auquel elles correspondent, ce qui entraîne des différences au regard de l'information contenue dans ces documents.

91 Les rapports d'activité du Fonds national de formation de la main-d'œuvre publiés annuellement peuvent être consultés pour plus de détails quant à l'évolution des programmes de subvention.

B) LA PROMOTION DE LA QUALIFICATION

Le tableau 5.2 montre que 4,5 M$ ont été octroyés pour la réalisation d'activités relatives à la promotion de la Loi et du Fonds ou à la promotion de la qualification de la main-d'œuvre. En outre, 80 % des sommes octroyées ont été dépensées par les promoteurs, ce qui correspond à un montant total de 3,6 M$.

Ainsi, les promoteurs qui ont reçu une subvention dans le cadre de ce programme ont dépensé les sommes octroyées selon les objectifs prévus, répondant ainsi à l'objectif du Fonds selon lequel celui-ci est affecté à la promotion des actions de formation de la main-d'œuvre.

C) LA RECHERCHE APPLIQUÉE SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI

Dans le programme de recherche, 3 M$ ont été octroyés à différents projets de recherche et 2,1 M$ ont été dépensés par les promoteurs à ce jour.

Ainsi, les sommes versées en subventions ont été dépensées dans une proportion de 70 % jusqu'à présent. Or, comme ce programme s'adresse à des promoteurs menant leurs recherches sur une période de plusieurs années, la proportion de projets terminés s'établit à 25 %.

D) L'INTERVENTION SECTORIELLE EN MATIÈRE DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Ainsi que l'indique le tableau 5.2, le Programme de subvention pour l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre a permis de distribuer en subventions un montant de 12,1 M$ pour des dépenses effectuées de l'ordre de 8,6 M$.

Ce programme compte relativement peu de projets terminés (54 %), en comparaison des programmes de formation et de promotion. Comme pour la recherche appliquée, des activités de développement qui nécessitent des travaux échelonnés sur une longue période sont réalisées dans le cadre de ce programme.

Néanmoins, toutes proportions gardées, ce programme montre un intéressant taux de dépenses par rapport à l'octroi de subventions, soit 71 %, et permet de considérer qu'en cette matière également les objectifs pour lesquels le Fonds a été créé ont été atteints.

5.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE

Les données présentées montrent que, de façon générale, les programmes de subvention du Fonds répondent à des besoins sur le marché du travail. De plus, on observe de bons résultats pour tous ces programmes quant à leur application. Les performances des programmes d'intervention sectorielle et de recherche appliquée peuvent sembler moindres au regard du ratio montant dépensé/montant octroyé. On ne peut cependant les comparer aux autres étant donné la nature des projets réalisés dans ce cadre, lesquels doivent s'effectuer sur une longue période. Ces deux programmes devraient néanmoins jouer un rôle de plus en plus important dans l'enrichissement de nos connaissances sur la problématique du développement des compétences et de la qualification, non seulement pour l'ensemble du marché du travail, mais également en fonction des secteurs d'activité économique les plus préoccupants. Il importe, en effet, de mieux comprendre le domaine

de la formation continue en milieu de travail pour permettre aux décideurs de tous niveaux, y compris les employeurs, de faire des choix qui assureront un rendement optimal à l'investissement consenti à ce chapitre.

Si l'on considère les résultats relatifs à l'application des programmes de subvention dans leur ensemble, 166,6 M$ ont été redistribués aux promoteurs en subventions. Ainsi, la Commission des partenaires du marché du travail a concrétisé de manière significative son intention de soutenir financièrement des actions liées à la formation de la main-d'œuvre en emploi. De plus, 78 % des sommes octroyées en subventions ont été effectivement dépensées par les promoteurs, pour un montant de 130,3 M$. Ces résultats appuient le choix des orientations stratégiques en matière d'affectation des ressources du Fonds. En outre, ils confirment les besoins des promoteurs en matière de soutien financier pour la réalisation de projets qui se rapportent à la formation de la main-d'œuvre, ainsi que la pertinence de la sélection des projets et des décisions prises relativement aux octrois de subventions. Il est donc possible de considérer que, sous cet angle, le Fonds national de formation de la main-d'œuvre a répondu à son objectif de promouvoir et de soutenir des actions de formation de la main-d'œuvre.

L'importance de maintenir un soutien aux employeurs en matière de formation de la main-d'œuvre en emploi étant une préoccupation, il serait opportun de prendre en considération l'éventuelle diminution des revenus du Fonds. En effet, rappelons qu'en vertu du nouveau règlement sur la détermination de la masse salariale, les employeurs qui ont entre 250 000 $ et 1 M$ de masse salariale n'ont plus l'obligation, depuis le 1er janvier 2004, de comptabiliser leurs dépenses de formation admissibles, de les déclarer au ministère du Revenu et de répondre aux autres exigences administratives découlant de la Loi.

En ce qui concerne l'influence sur la participation des employeurs à l'investissement collectif en formation de la main-d'œuvre en emploi, le rehaussement du seuil d'assujettissement se traduit, par comparaison avec les données de 2002[92], par une diminution de 70 % des entreprises assujetties (26 542 sur 37 663) et de 84 % des employeurs cotisant au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (7 209 sur 8 600).

Sur le plan financier, l'impact de l'entrée en vigueur du règlement au 1er janvier 2004 se fera surtout sentir à la suite des déclarations qui seront produites par les employeurs après 2004, soit à compter de l'exercice 2005-2006. Le tableau 5.3 montre une estimation de l'évolution des revenus du Fonds national de formation de la main-d'œuvre à partir de l'exercice financier 2003-2004, y compris le niveau de revenu anticipé à compter de 2005-2006.

Ainsi, selon ces données, le Fonds devrait voir ses revenus diminuer de 68 % entre les exercices 2003-2004 et 2005-2006, et se maintenir par la suite.

---

92 Emploi-Québec, *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre en vertu de l'article 3. Année civile 2002*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, mai 2004, p. 6.

Tableau 5.3 Estimation de l'impact financier du rehaussement du seuil d'assujettissement sur les revenus du Fonds national de formation de la main-d'œuvre

Exercice financier	États financiers (en M$)	Niveau et provenance des revenus selon les années d'application de la Loi (en M$)
2003-2004	48,9	33,4 (année 2003) 15,5 (années 2002 et antérieures)
2004-2005	18,5	11,0 (année 2004) 7,5 (années 2003 et antérieures)
2005-2006	15,5	10,9 (année 2005) 4,6 (années 2004 et antérieures)
2006-2007	15,0	10,0 (année 2006) 5,0 (année 2005)

Il n'en demeure pas moins que l'investissement en formation constitue un facteur de survie et de progrès des petites entreprises dans un contexte économique fortement concurrentiel. C'est pourquoi, tout en allégeant la réglementation qui leur est applicable, le gouvernement entend leur offrir de l'aide et de l'accompagnement afin qu'elles investissent davantage dans la formation de leur personnel. Ainsi, les réflexions futures sur le soutien aux entreprises pourraient s'inscrire dans ce contexte particulier.

Par ailleurs, il serait également approprié de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour encourager les petites entreprises à assurer la formation continue de leur personnel. Il est reconnu que ces entreprises font leur large part en matière de création d'emplois, mais qu'elles ont souvent de la difficulté à survivre. Or, comme elles manquent souvent de ressources, le défi de la formation est beaucoup plus exigeant pour elles. Si le plan d'affectation des ressources 2004-2006 prévoit que le Fonds aidera les petites entreprises pour une période transitoire de deux ans, les réflexions au regard du soutien à apporter à ces entreprises désassujetties pourraient être poursuivies.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 6
L'INTERVENTION SECTORIELLE

CHAPITRE 6
L'INTERVENTION SECTORIELLE

6.1 LE BILAN

Cette section rappelle d'abord le mandat et le rôle des comités sectoriels de main-d'œuvre au regard de la formation continue et de l'application de la Loi. Un bilan de leurs réalisations est ensuite dressé relativement au soutien qu'ils apportent aux entreprises de leurs secteurs respectifs, en ce qui a trait à la formation et à la qualification de la main-d'œuvre.

6.1.1 LE MANDAT ET LE RÔLE DES COMITÉS SECTORIELS DE MAIN-D'ŒUVRE

Les comités sectoriels de main-d'œuvre sont des organismes privés sans but lucratif, composés de représentants d'entreprises, de représentants syndicaux et d'employés, de personnes-ressources d'Emploi-Québec et, s'ils le jugent approprié, de représentants d'autres ministères. En outre, les comités sectoriels sont reconnus par la Commission des partenaires du marché du travail, en vertu de l'article 44 de la Loi.

À ce jour, 29 secteurs d'activité économique sont couverts par un comité sectoriel de main-d'œuvre et un autre secteur est représenté par une table sectorielle de main-d'œuvre (voir la liste en annexe). Aux comités sectoriels s'ajoutent des comités qui s'intéressent à des clientèles particulières. Il s'agit de deux comités d'intégration et de maintien en emploi pour les personnes handicapées et les personnes immigrantes, de même que quatre comités aviseurs, pour les jeunes, pour les travailleurs et les travailleuses de 45 ans et plus, pour les adultes judiciarisés et pour les femmes.

Selon la Politique d'intervention sectorielle adoptée par la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre en 1995, l'approche sectorielle favorise la concertation entre les partenaires du marché du travail afin de faciliter une prise en charge, par le milieu, du développement des facteurs de compétitivité des entreprises et de la main-d'œuvre d'un secteur. Ainsi, « [la] politique d'intervention sectorielle est pour Emploi-Québec une stratégie majeure pour faire face à l'accélération de la concurrence mondiale, stratégie qui consiste essentiellement à aider les acteurs de l'économie à s'adapter aux exigences requises[93] ». Il convient de mentionner que des travaux de mise à jour de cette politique ont été entrepris, notamment au regard de ses orientations et de son financement.

La mise en œuvre de la Politique d'intervention sectorielle relève d'Emploi-Québec, qui établit les ententes annuelles avec les comités sectoriels et soutient ces derniers dans l'exercice de leurs mandats.

Le mandat des comités sectoriels de main-d'œuvre est vaste, mais en ce qui concerne la formation continue et l'application de la Loi plus particulièrement, il consiste à :

> [...] développer la formation continue : par la participation à la mise en œuvre de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre; par l'identification des compétences actuelles et futures de la main-d'œuvre nécessaires pour exercer un métier ou une profession dans le secteur concerné notamment dans le but de permettre la mise à jour et

---

[93] Emploi-Québec, *Bilan des réalisations des comités sectoriels de main-d'œuvre, des tables sectorielles, des comités d'intégration et de maintien en emploi et des comités aviseurs, 2003-2004*, Direction générale adjointe à l'intervention sectorielle, septembre 2004, p. 9.

> l'élaboration de programmes de formation; par l'identification des métiers et professions du secteur où il serait possible et souhaitable d'instaurer un régime d'apprentissage et de participer à son développement et à sa mise en œuvre[94];

Dans le cadre de leurs mandats, les comités sectoriels posent des diagnostics sectoriels de main-d'œuvre et réalisent des plans d'action à l'intention des entreprises et des travailleurs et travailleuses de leur secteur. Ils élaborent également des plans sectoriels de formation, développent des activités de formation et en font la promotion auprès des entreprises ainsi que des personnes et des organismes concernés[95].

6.1.2 LE BILAN DES RÉALISATIONS DES COMITÉS SECTORIELS AU REGARD DE L'APPLICATION DE LA LOI

Il convient d'abord de mentionner que les activités réalisées par les comités sectoriels sont susceptibles de varier d'un comité à l'autre en raison, notamment, du développement propre à chacun d'entre eux. À cet effet, on peut lire en conclusion du rapport Charest que :

> [...] la politique n'est pas encore réalisée pleinement quant à sa mise en œuvre dans plusieurs comités mais aussi entre les divers acteurs privés eux-mêmes, les acteurs publics et entre ces deux catégories d'acteurs[96].

Dans l'observation des activités réalisées, il importe de demeurer conscient de la diversité relative au fonctionnement, aux interventions et approches utilisées auprès des entreprises concernées, de même qu'au degré de maturité des comités sectoriels.

Ainsi, les comités sectoriels de main-d'œuvre réalisent diverses activités au regard de l'application de la Loi, dont :

- le soutien aux activités de formation et l'élaboration de divers projets de formation;
- la promotion de la Loi par l'entremise de conférences, de documentation et de leurs sites Web;
- le soutien à l'application de la Loi en conseillant les entreprises, par exemple en matière de gestion administrative ou dans le choix d'un consultant ou d'une consultante ou d'un formateur ou d'une formatrice;
- la réalisation d'un diagnostic sectoriel afin de cerner la problématique du secteur et l'élaboration d'une planification stratégique triennale pour mettre en œuvre des interventions visant à résoudre les problèmes relevés.

Selon les bilans des réalisations des comités sectoriels de main-d'œuvre, des tables sectorielles, des comités d'intégration et de maintien en emploi et des comités aviseurs (années financières 2000-2001 à 2003-2004), les comités sectoriels ont réalisé plusieurs activités relatives au développement de la formation continue. Ces activités comprennent, notamment, la participation des comités sectoriels à la mise en œuvre de la Loi, la contribution des comités sectoriels au régime de qualification et aux programmes d'apprentissage, ainsi que la participation à l'élaboration des programmes de formation professionnelle et technique du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

---

94 Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, *Se prendre en main – Politique d'intervention sectorielle*, 1995, p. 4.

95 *Ibid.*, p. 7.

96 Jean Charest, *op. cit.*, p. 67.

En ce qui a trait à la participation des comités sectoriels à la mise en œuvre de la Loi, les actions menées correspondent principalement à des activités d'information et de sensibilisation réalisées au moyen de séances d'information, de publications (brochures ou dépliants) ou à l'aide de messages publiés sur les sites Web des comités. Aussi, les comités sectoriels ont fourni un soutien technique aux industries de leur secteur pour l'application de la Loi. À cet égard, le rapport Charest précise ceci :

> En regard de la loi du 1%, une majorité de comités (14 sur les 22) s'est impliquée auprès des milieux de travail, le plus souvent par le biais de la diffusion d'informations adaptées à leur secteur (guide, bulletin, activités d'information) et parfois en ciblant certaines clientèles particulières (ex. : les PME). Ces activités visaient à bien faire connaître la loi comme telle, les obligations des employeurs, les moyens possibles pour s'y conformer, les méthodes d'évaluation des dépenses, de définition des besoins, de dispensation des activités reconnues par la loi, etc., y compris des informations ou du soutien direct sur les possibilités offertes par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Soulignons que dans 6 cas parmi les 22, le secteur était globalement peu assujetti à la loi, compte tenu de la très petite taille des entreprises ou de la présence importante de travailleurs autonomes[97].

En ce qui concerne la contribution des comités sectoriels au régime de qualification et au Programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT), les actions réalisées comprennent la rédaction des profils de compétences, l'aide à l'implantation des programmes dans les entreprises, la participation à la révision ou au développement d'un régime d'apprentissage, l'élaboration de normes professionnelles et de carnets d'apprentissage.

Ainsi, au regard de l'application de la Loi, les comités sectoriels de main-d'œuvre interviennent de façon importante dans l'élaboration de normes professionnelles. En confiant aux comités sectoriels la responsabilité de déterminer les métiers où des normes professionnelles devraient être développées, les partenaires du marché du travail respectent l'esprit de la Loi qui énonce qu'un comité sectoriel « [...] peut proposer à la Commission des conditions et modalités d'application du régime d'apprentissage particulières à son secteur d'activité économique » (L.R.Q. c. D-7.1, a. 44.6). Le chapitre 8 précise davantage la contribution des comités sectoriels dans la mise en œuvre du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences.

Par ailleurs, l'article 8 de la Loi, qui concerne les organismes collecteurs, met à la disposition des comités sectoriels un moyen de regrouper et de soutenir les entreprises de leurs secteurs respectifs dans l'application de la Loi. Jusqu'à maintenant un seul comité sectoriel a agi à titre d'organisme collecteur depuis l'adoption du Règlement sur les organismes collecteurs, en 1997. Toutefois, quatre autres comités sectoriels ont participé à l'expérimentation des projets pilotes de mutuelles de formation. Les hypothèses proposées quant aux difficultés d'application du Règlement sur les organismes collecteurs (voir la page 72 du chapitre 4 portant sur la réglementation) peuvent sans doute expliquer cette faible participation.

---

97 *Ibid.*, p. 51.

6.2 L'ANALYSE PROSPECTIVE

L'essentiel des interventions des comités sectoriels en matière de développement de la formation de la main-d'œuvre ne s'inscrit pas dans le cadre de la Loi. Toutefois, comme le démontre ce bilan, on ne peut passer sous silence leur contribution en cette matière, notamment en ce qui a trait à l'élaboration de normes professionnelles et au soutien à l'implantation de PAMT dans les entreprises.

Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation de la politique d'intervention sectorielle d'Emploi-Québec, Jean Charest, professeur à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal, recommande : « Que tous les comités contribuent au soutien à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre auprès des milieux de travail et qu'ils contribuent, plus généralement, à l'adaptation de la main-d'œuvre dans leur secteur (même lorsque les entreprises ne sont pas assujetties à la loi)[98] ».

Afin de favoriser cette contribution et de mieux établir la place des comités sectoriels au regard du développement de la formation de la main-d'œuvre, il y aurait lieu d'étudier la possibilité de renforcer le mandat et le rôle de ceux-ci à l'intérieur même du cadre de la Loi. Le chapitre 8 portant sur le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences et sur l'apprentissage en milieu de travail propose certaines pistes à cet égard.

98 *Ibid.*, p. 53.

PREMIÈRE PARTIE

LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

CHAPITRE 7

L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI ET L'APPRÉCIATION DE SES EFFETS ESCOMPTÉS

CHAPITRE 7

L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI ET L'APPRÉCIATION DE SES EFFETS ESCOMPTÉS

L'objectif de la Loi est précisé à l'article 1, qui se lit comme suit :

> **1.** La présente Loi a pour objet d'améliorer, par l'accroissement de l'investissement dans la formation et par l'action concertée des partenaires patronaux, syndicaux et communautaires et des milieux de l'enseignement, la qualification de la main-d'œuvre et ainsi de favoriser l'emploi de même que l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre [L.R.Q., c. D-7.1, a. 1].

7.1 L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI

L'objectif précisé dans la Loi est d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre, mais cela à des fins spécifiques : favoriser l'emploi, l'adaptation et l'insertion en emploi ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre. Dans ce contexte, l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre ne peut constituer, au sens strict, une finalité en soi. L'adoption de la Loi, en 1995, avait plutôt pour but de mettre en place un levier économique à large portée, permettant aux entreprises québécoises d'accroître leur compétitivité et d'être ainsi en mesure de s'adapter pour affronter la concurrence internationale. À cet effet, Dominique Bouteiller écrivait en traitant de l'adoption de la Loi :

> L'équation est en fait la suivante : si les entreprises dépensent dans les années à venir davantage d'argent en formation qu'elles ne le font actuellement, cela devrait logiquement se traduire par une augmentation du niveau de compétence de leur main-d'œuvre et, du même coup, par un accroissement de leur capacité concurrentielle et du niveau d'employabilité global de leurs employés[99].

Ainsi, limiter l'objectif de la Loi à la qualification de la main-d'œuvre exclusivement ne constituerait qu'une analyse partielle de la portée de l'article 1. On ne peut prétendre évaluer adéquatement l'atteinte de l'objectif de la Loi sans d'abord apprécier les effets escomptés de son application, soit favoriser l'emploi de même que l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre. Bouteiller situait d'ailleurs l'enjeu de la Loi en écrivant :

> L'enjeu véritable n'est pas autour de la somme ou de la proportion de ce qui est dépensé en formation chaque année dans l'entreprise. *La seule question vraiment pertinente est bien plutôt de savoir si ce qui a été dépensé a effectivement permis d'augmenter le capital-compétence de l'organisation, et du même coup, d'améliorer son efficacité productive à court terme, d'améliorer sa réactivité et sa capacité d'adaptation à moyen et long terme, d'accroître son potentiel d'innovation, ou encore, d'améliorer le niveau d'employabilité de l'ensemble des employés*[100].

---

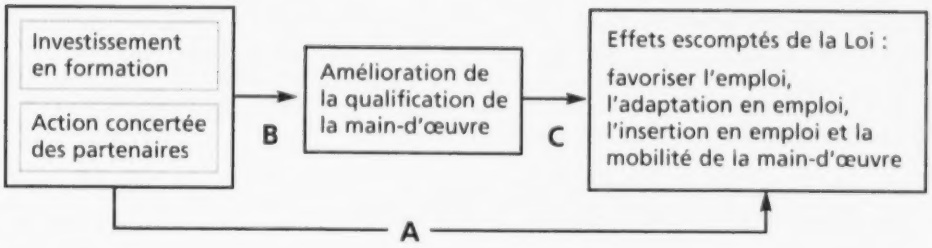
[99] Dominique Bouteiller, « Formation de la main-d'œuvre : plaidoyer en faveur d'une loi du 10 % », *Gestion*, vol. 21, n° 1, mars 1996, p. 97-98, dans *Former pour performer : les enjeux du développement des compétences en entreprise*, Montréal, Revue Gestion, 2000.

[100] *Ibid.*, p. 97.

Il demeure néanmoins important de mesurer les progrès accomplis en matière de qualification de la main-d'œuvre. Cependant, pour être en mesure de déterminer si la Loi a atteint son objectif, il est d'abord nécessaire de vérifier si l'investissement en formation et l'action concertée des partenaires ont contribué à la progression des effets escomptés de la Loi.

La démarche d'analyse utilisée pour évaluer l'atteinte de l'objectif de la Loi peut être illustrée à l'aide de la figure suivante :

Figure 7.1 Objectif de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre



A = relation présumée pour l'investissement en formation
B = relation non vérifiable sans une définition de la qualification
C = relation non vérifiable sans une définition de la qualification

7.1.1 LA MESURE DE L'ACCROISSEMENT DE LA QUALIFICATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Il serait illusoire de croire qu'il est possible de mesurer avec exactitude les progrès réalisés en matière de qualification dans un univers aussi complexe que celui de la formation de la main-d'œuvre en emploi. En effet, cette réalité comprend une diversité de lieux et de modes de formation, en plus de couvrir l'ensemble du marché du travail québécois et ses multiples segments de main-d'œuvre. Il serait cependant envisageable d'établir un indicateur de mesure de résultats en lien avec les caractéristiques attendues d'une formation qualifiante et transférable. À cette fin, il importe en tout premier lieu de particulariser la qualification, c'est-à-dire de définir ce concept selon ses caractéristiques particulières.

Particulariser la qualification revêt une importance indubitable, sans toutefois perdre de vue que la Loi et sa réglementation reconnaissent, dans leur application, des modes d'acquisition de compétences informels, comme l'entraînement à la tâche ou la participation à des colloques, congrès ou séminaires, pour lesquels le caractère qualifiant peut être plus difficile à démontrer. Il en va de même pour la formation dispensée par les ordres professionnels et les associations professionnelles, souvent organisée sous forme de séminaires.

Or, dans le contexte où la Loi ne définit pas la qualification, mesurer sa progression s'avère difficile. Dans ces conditions, l'existence de relations significatives entre l'investissement en formation ou l'action concertée des partenaires et l'amélioration de la qualification (relation B, figure 7.1) et entre l'amélioration de la qualification et les effets escomptés de l'application de la Loi (relation C, figure 7.1) ne peut être présumée.

À cet effet, le rapport de l'enquête réalisée auprès des employeurs assujettis en 2002 nous amène à constater que « le lien entre l'investissement des employeurs en formation et l'objectif de la Loi qui est d'améliorer la qualification des travailleurs n'est pas plus facile à établir en 2002 qu'en 1998[101] ».

La Commission des partenaires du marché du travail a donc subventionné, par l'intermédiaire du Programme de subvention à la recherche appliquée sur les conditions d'application de la Loi du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, trois études qui visent à particulariser les aspects qualifiants et transférables des pratiques de formation informelle des milieux de travail et à les associer à une qualification formelle. Les résultats de ces études devraient faciliter la réalisation de travaux visant à mieux circonscrire la formation qualifiante et transférable.

L'une de ces études, réalisée par le Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales, sous la direction de Frédéric Lesemann, propose certaines pistes de réflexion :

> Il est important de promouvoir une définition ouverte de la formation en entreprise [puisque] celle-ci s'éloigne parfois du modèle purement scolaire, par nécessité pédagogique (Haccoun et Saks, 1998) ou faute de marge de manœuvre pour les petites et moyennes entreprises. Afin de ne pas pénaliser ces dernières, il est donc impératif de reconnaître différentes modalités de formation et de développement de la main-d'œuvre[102].

Mentionnons, cependant, qu'on ne peut prétendre que la Loi comporte l'objectif de faire investir les employeurs exclusivement dans des projets de formation qualifiante et transférable. Un seul paragraphe de la Loi renvoie à ces deux concepts, faisant référence à un moyen très spécifique pour valider certaines dépenses et non à l'objectif global de la Loi. D'ailleurs, s'il devait y avoir des modifications à la Loi, il serait important d'en revoir le texte de façon à dissiper cette confusion.

En outre, il importe de rappeler que la Loi vise à structurer le processus de formation des employeurs assujettis et qu'il est nécessaire d'exercer un rôle de conseil à cet effet. À cet égard, le guide d'application de la Loi produit par Emploi-Québec[103] propose aux

---

101 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. xxi.

102 Martin Gamache, avec la collaboration de Jean-Luc Bédard, sous la direction de Frédéric Lesemann, *La formation qualifiante et transférable en milieu de travail : un regard sociologique*, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales (TRANSPOL), INRS – Urbanisation, Culture et Société, octobre 2004, p. 58.

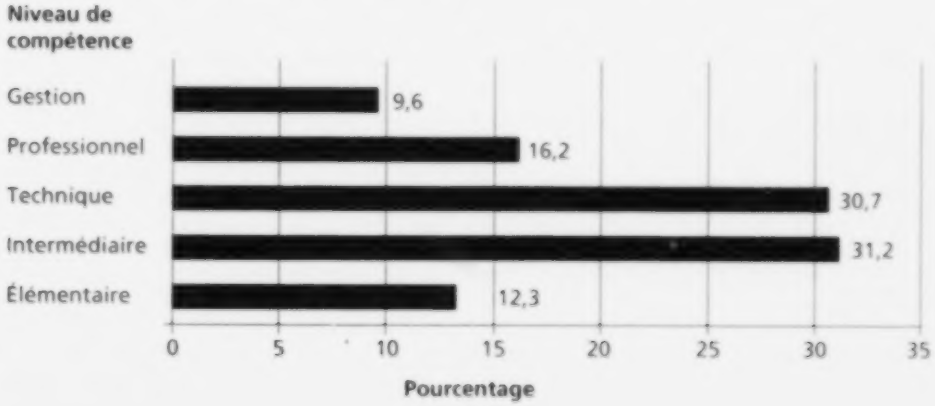
103 Emploi-Québec, *Guide général – Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – Investir 1 % en formation : ça vous rapporte!*, Édition 1998 révisée, 63 p. Ce guide se retrouve également sur le site Web d'Emploi-Québec à l'adresse www.emploiquebec.net.

employeurs une définition opérationnelle de la formation qualifiante et de la formation transférable[104]. Celle-ci leur permet d'appliquer avec rigueur les dispositions de la Loi qui font référence à ces concepts.

Dans la recherche d'une particularisation du concept de qualification, il est également important de garder à l'esprit que l'objectif d'améliorer la qualification ne peut avoir le même sens pour une personne déjà hautement qualifiée, comme le Québec en compte de plus en plus, que pour une personne à qui l'on ne reconnaît officiellement aucune compétence, c'est-à-dire quelqu'un qui n'a ni diplôme ni certification, ce qui équivaut presque à un statut de « sans papier » sur un marché du travail de plus en plus orienté vers le savoir.

En effet, comme on le voit à la figure 7.2, dans l'échelle des compétences qui caractérise les emplois du Québec d'aujourd'hui, seulement 12,3 % des emplois se situent à l'échelon le plus bas, soit celui des compétences élémentaires[105]. À l'échelon qui se situe juste au-dessus, celui des compétences intermédiaires, on observe déjà une proportion plus grande d'emplois, soit 31,2 % des emplois du Québec.

Figure 7.2 Part relative de l'emploi en pourcentage selon le niveau de compétence pour l'ensemble du Québec, 2002



Source : Emploi-Québec, Information sur le marché du travail, *Le marché du travail au Québec, Perspectives professionnelles 2003-2007*, Québec, 2004, p. 9.

Par ailleurs, on enregistre également près de 10 % d'emplois en gestion. Les compétences de niveau professionnel correspondent à 16,2 % des emplois et celles de niveau techniques, à 30,7 %. Ainsi, ces trois derniers niveaux de compétence mentionnés représentent près de 60 % des emplois occupés par des personnes qui ont une qualification reconnue, sans compter les nombreux emplois qui nécessitent la maîtrise de compétences intermédiaires ou élémentaires sanctionnées officiellement par un diplôme, un certificat de qualification ou toute autre attestation.

---

104 **Formation qualifiante** : Formation inscrite dans un processus structuré qui permet au travailleur de maîtriser les compétences nécessaires à l'exercice de ses fonctions (p. 47).
Formation transférable : Formation inscrite dans un processus structuré qui permet au travailleur de maîtriser des compétences qui seront reconnues dans d'autres milieux de travail (p. 47).

105 Emploi-Québec, *Le marché du travail au Québec, Perspectives professionnelles 2003-2007*, Gouvernement du Québec, 2004, p. 9.

À cet effet, le CETECH indique que :

> Le marché du travail hautement qualifié a remporté sa large part des récentes créations d'emplois, soit le tiers des emplois créés entre 1996 et 2002. Cependant, cette période correspond à celle où son poids dans l'emploi total s'est stabilisé autour de 35 %, après une croissance remarquable d'environ 13 points de pourcentage en une quinzaine d'années[106].

Ainsi, l'on constate que la main-d'œuvre en emploi du Québec est passablement qualifiée et même, pour une grande partie, « hautement qualifiée ». Or, pour ces segments de la main-d'œuvre, le perfectionnement de compétences qui sont déjà relativement maîtrisées constitue une amélioration de la qualification. Ainsi, pour ces derniers, l'objectif correspond plus à une mise à jour continue des compétences qu'à l'acquisition initiale de la qualification. La particularisation recherchée du concept de qualification doit donc tenir compte de cette segmentation, basée sur le niveau de compétence, et ainsi permettre de considérer la mise à jour des compétences et de déterminer des indicateurs différenciés.

7.1.2 LA MESURE DES EFFETS ESCOMPTÉS DE LA LOI AU REGARD DE L'INVESTISSEMENT EN FORMATION

Les résultats des rapports des enquêtes réalisées auprès des employeurs assujettis et auprès des employés et employées pour l'année 2002 permettent d'apprécier les effets escomptés de l'application de la Loi. En effet, ces résultats rendent possible la présomption de l'existence d'une relation entre l'investissement en formation et ces effets escomptés (relation A, figure 7.1).

A) FAVORISER L'EMPLOI

Le deuxième rapport réalisé à partir de l'enquête auprès des employeurs assujettis en 2002[107] indique que, pour cette année-là, 31 % des employeurs estiment que la formation offerte a réduit le taux de roulement de leur personnel, 27 % des employeurs estiment que la formation offerte a permis la promotion d'employés et 12 % sont d'avis que la formation a permis à certains employés ou employées d'éviter un congédiement.

Bien que ces résultats témoignent d'un effet favorable de la formation sur l'emploi et qu'il s'agisse d'indicateurs intéressants, la relation entre la formation et le maintien en emploi peut être difficile à établir par les employeurs répondants. D'une part, pour la plupart des employeurs la formation offerte ne vise pas directement la réduction du taux de roulement ou la promotion d'employés, pas plus qu'elle n'est destinée à éviter des congédiements. En effet, 46 % des employeurs mentionnent offrir de la formation pour favoriser l'adaptation de leur personnel aux changements technologiques et organisationnels, alors que 29 % le font afin de remédier à des difficultés de recrutement ou de rétention de la main-d'œuvre. D'autre part, il est possible que les conséquences de la formation, plus particulièrement en ce qui concerne le maintien en emploi, ne puissent être réellement appréciées par les employeurs que sur un horizon à moyen ou long terme.

---

106 Emploi Québec (CETECH), *Les travailleurs hautement qualifiés au Québec. Portrait dynamique du marché du travail*, Gouvernement du Québec, 2004, p. xiii.

107 *Ibid.*, p. 6.

Par ailleurs, selon le rapport de l'enquête menée auprès des employés et employées des entreprises assujetties en 2002, « [environ] 7 % des participants ont risqué de perdre leur emploi et un autre 5 % l'ont effectivement perdu. [...] Parmi ceux qui ont risqué de perdre leur emploi, 56 % estiment que la formation reçue a contribué à leur maintien en emploi[108] ». À la lumière de ces observations, il est possible de présumer que la formation offerte en entreprise contribue à accroître le maintien en emploi, lequel se traduit ici par une réduction du taux de roulement, la promotion d'employés et employées ainsi que le fait d'éviter un congédiement.

B) FAVORISER L'ADAPTATION EN EMPLOI

Le deuxième rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis en 2002[109] indique que 75 % des employeurs estiment que la formation offerte a favorisé une meilleure adaptation aux changements technologiques ou organisationnels. Il s'agit là de la plus forte proportion observée quant aux retombées de la formation offerte en matière de gestion des ressources humaines, la seconde étant la baisse du niveau de supervision requis (57 %), la troisième la baisse du taux de roulement du personnel (31 %) et la dernière la baisse du taux d'absentéisme (18 %).

En matière de compétitivité et de service à la clientèle, la plus forte proportion observée quant aux retombées de la formation offerte concerne la qualité des produits ou services. Ainsi, 75 % des employeurs estiment que la formation offerte a permis une production de meilleure qualité. La seconde plus forte proportion (36 %) concerne l'amélioration du respect des échéanciers de production et la dernière, la réduction des coûts de production (29 %).

Une étude récente[110] sur les pratiques de formation des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises mentionne d'ailleurs, en lien avec le type de formation recherché par les dirigeants de ces entreprises, que les deux caractéristiques qui prédominent dans la vision de l'organisation du travail de ces dirigeants sont la simplification des emplois et la nécessité d'avoir une main-d'œuvre polyvalente. Certes, des emplois simplifiés et une main-d'œuvre polyvalente réduisent les impacts du taux de roulement du personnel sur les activités de production et facilitent le remplacement d'employés et employées, mais cette polyvalence ne peut s'obtenir que par des efforts soutenus d'adaptation en emploi.

Ainsi, selon les perceptions des employeurs qui ont répondu à l'enquête de 2002, la formation dispensée contribue à favoriser l'adaptation en emploi.

C) FAVORISER L'INSERTION EN EMPLOI

Il importe tout d'abord de préciser que la Loi ne constitue pas un instrument de premier ordre pour favoriser l'insertion en emploi. Ce type d'intervention est plutôt l'apanage du Fonds de développement du marché du travail, issu de l'Entente Canada-Québec conclue en 1998, dont les programmes et mesures sont gérés par Emploi-Québec.

---

108 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 71.

109 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 112.

110 Colette Bernier, « La loi du 1 % est-elle toujours pertinente? », *Possibles*, vol. 28, n° 3-4, été-automne 2004, p. 161.

Dans son application, la Loi reconnaît tout de même l'investissement des employeurs assujettis qui accueillent des stagiaires, lorsque ces derniers participent à un programme d'études donné par un établissement d'enseignement reconnu par la Loi et qui comporte un stage. Or, les rapports d'enquêtes menées auprès des employeurs et de leur personnel ne traitent pas de ce moyen de formation particulier. L'impact de la Loi sur l'insertion en emploi ne peut donc être apprécié qu'à partir des données recueillies à l'aide du *Formulaire à remplir par l'employeur*.

À cet égard, les données colligées entre les années 2000 et 2002 montrent une utilisation croissante des stages et du régime de qualification comme moyen de formation. En effet, le pourcentage d'employeurs ayant mentionné les stages passe de 12 % en 2000 à 17 % en 2002, tandis que le pourcentage d'employeurs ayant mentionné le régime de qualification passe de 1,4 % en 2000 à 2,6 % en 2002 (voir la page 41 du chapitre 2). Il est permis de penser que la Loi a favorisé cette progression.

D) FAVORISER LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le deuxième rapport de l'enquête menée auprès des employeurs assujettis à la Loi en 2002[111] indique qu'une proportion de 27 % des employeurs estiment que la formation offerte dans leur organisation a permis la promotion d'employés et employées. De plus, du point de vue de ces derniers, « [un] tiers des participants à une formation financée par l'employeur estime que leurs possibilités de changer de poste ou d'employeur se sont accrues après leur participation [à une activité de formation][112] ».

Le rapport de l'enquête tenue auprès des employés et employées mentionne également qu'en réalité 12 % du personnel ayant participé à au moins une activité de formation financée par l'employeur en 2002 a obtenu une promotion entre le 1er janvier et le 31 décembre 2002. Parmi ces personnes, 62 % ont jugé leur formation très utile ou assez utile. En ce qui a trait à la mobilité horizontale, 13 % des employés et employées qui ont participé à une formation ont changé de poste au cours de l'année, sans qu'il s'agisse d'une promotion. Parmi ceux-ci, près de 73 % estiment que leur formation a été très utile ou assez utile[113].

Ainsi, il est possible de considérer que la formation offerte en entreprise a contribué à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre.

E) L'APPRÉCIATION DES EFFETS ESCOMPTÉS DE LA LOI AU REGARD DE L'ACTION CONCERTÉE DES PARTENAIRES

En ce qui a trait aux effets de l'action concertée des partenaires, elle peut être appréciée à partir de multiples interventions. L'adoption de la réglementation sur une base consensuelle qui a permis de rendre la Loi opérationnelle, l'affectation annuelle des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre et l'élaboration des programmes de subvention qui en découlent en constituent des exemples éloquents.

---

111 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 116.

112 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, p. 70.

113 *Ibid.*, p. 71.

De plus, les efforts des partenaires du marché du travail en matière de promotion de la formation et de soutien à diverses initiatives d'employeurs assujettis au chapitre de la formation de la main-d'œuvre, de même que la reconnaissance des comité sectoriels de main-d'œuvre et l'établissement du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, constituent des exemples probants d'action concertée ayant contribué à la réalisation de l'objectif de la Loi.

En ce qui concerne plus particulièrement le Cadre général, son application devrait générer des effets favorables sur l'emploi, l'adaptation en emploi, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre. En effet, son objectif est précisément de « favoriser le développement, la maîtrise et la reconnaissance des compétences, accroître l'accès à des fonctions de travail, à des métiers ou à des professions et favoriser la transférabilité des apprentissages [...][114] ».

7.2 POUR CONCLURE SUR L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LA LOI

L'objectif de cette section était de vérifier si la Loi avait atteint son objectif, ce qui requérait avant tout une appréciation des effets escomptés de son application. Bien qu'aucun objectif quantitatif ni aucun indicateur formel n'aient été déterminés au préalable à cet effet, les données présentées dans chacune des sections permettent de constater que, selon la perception des personnes ayant participé aux enquêtes, l'investissement en formation a contribué à favoriser l'emploi, l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre.

Afin de s'assurer que l'objectif de la Loi est atteint, il serait d'abord nécessaire de particulariser la qualification de la main-d'œuvre en tenant compte, notamment, des divers segments de main-d'œuvre relevés précédemment. Il serait ensuite possible de vérifier si, d'une part, l'investissement en formation des employeurs assujettis à la Loi et l'action concertée des partenaires contribuent à la réalisation d'activités de formation qualifiantes et transférables et si, d'autre part, la réalisation de ces activités a un impact sur les effets escomptés de l'application de la Loi.

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la présence de ces relations ne pourra être confirmée qu'à la condition de déterminer des indicateurs de mesure pertinents et fiables. À terme, il serait ainsi possible d'évaluer dans quelle proportion l'investissement des employeurs concerne des activités de formation qui contribuent réellement à l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre. En outre, l'investissement des employeurs pourrait être apprécié en fonction de sa conformité aux besoins des employés et employées et de l'accessibilité à la formation pour les différentes catégories de personnel.

Au-delà de cette première dimension que constitue la qualification de la main-d'œuvre, l'investissement en formation des employeurs pourrait éventuellement s'apprécier, dans le contexte actuel de la Loi, en fonction d'une seconde dimension liée à l'évolution du marché du travail. En effet, de nouveaux paramètres entrent en jeu, comme la diminution des nouvelles cohortes qui accèdent au marché du travail et la transformation de plus en plus rapide des emplois.

---

[114] Commission des partenaires du marché du travail, *Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences*, juin 2001.

Il sera dorénavant nécessaire de compter sur des personnes déjà en emploi pour pourvoir de nouveaux postes et remplacer la main-d'œuvre qualifiée qui se retirera du marché du travail. Même lorsque les emplois sont stables dans une entreprise, ils évoluent vers une plus grande complexité et une polyvalence accrue. La notion de métier, si étroitement rattachée au concept de qualification, est elle-même remise en cause dans la foulée de ces transformations.

La formation professionnelle continue en milieu de travail prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir. Or, ce sont probablement les mesures d'adaptation et de mobilité de la main-d'œuvre, désignées sous différents vocables (requalification, recyclage, perfectionnement ou spécialisation), qui nous permettront d'affronter les principaux défis qui se posent pour l'avenir. Il sera alors important d'évaluer les retombées de l'investissement des employeurs en formation en fonction de cette seconde dimension.

Afin d'être en mesure de relever ces défis, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Commission des partenaires du marché du travail se sont engagées à poursuivre les travaux amorcés en matière de révision de la Loi et de la réglementation afférente. Ces travaux se réaliseront en fonction de l'objectif premier de la Loi qui est l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre, de ses effets escomptés et de la possibilité d'en mesurer les résultats.

DEUXIÈME PARTIE

L'OPPORTUNITÉ DE MAINTENIR LA LOI EN VIGUEUR OU DE LA MODIFIER

DEUXIÈME PARTIE

L'OPPORTUNITÉ DE MAINTENIR LA LOI EN VIGUEUR OU DE LA MODIFIER

CHAPITRE 8

LE CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET L'APPRENTISSAGE EN MILIEU DE TRAVAIL

CHAPITRE 8

LE CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET L'APPRENTISSAGE EN MILIEU DE TRAVAIL

Bien qu'il appuie certainement la réalisation de l'objectif de la Loi, le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences (le Cadre général), dont découle le Programme d'apprentissage en milieu de travail (le PAMT), n'y est pas inscrit. C'est pour cette raison que ces mécanismes sont traités dans la seconde partie du rapport, qui porte sur des pistes de réflexion quant aux modifications à apporter à la Loi, plutôt que dans la première partie qui trace le bilan de sa mise en œuvre.

Le présent chapitre rappelle, dans un premier temps, les événements qui ont mené à l'adoption du Cadre général. Dans un deuxième temps, les constituantes du Cadre général sont décrites, de même que les contributions des comités sectoriels de main-d'œuvre. En troisième lieu, les résultats de mise en œuvre du Cadre général et du PAMT sont présentés. Finalement, des pistes de réflexion sont proposées au regard de l'intégration des grands paramètres du Cadre général à la Loi, de même qu'au financement de la mise en œuvre et du suivi des normes professionnelles et des PAMT.

8.1 UN BREF HISTORIQUE

Le Règlement sur le régime d'apprentissage édicte les conditions d'établissement d'un régime d'apprentissage pour favoriser l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions en fonction des besoins du marché du travail. Ce régime d'apprentissage a été élaboré à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en 1996.

Le Régime d'apprentissage visait essentiellement à favoriser une plus grande intégration des jeunes au marché du travail, en leur permettant de compléter leur formation professionnelle par un stage en milieu de travail. Toutefois, des difficultés d'application sont apparues peu de temps après sa mise en œuvre et, un peu plus d'un an plus tard, on a constaté que ce régime ne donnait pas les résultats attendus.

Dans le Rapport quinquennal 1995-2000, on indiquait que la Commission des partenaires du marché du travail avait entrepris des travaux visant à réviser le Régime d'apprentissage[115]. Ainsi, après une vaste consultation, c'est en juin 2001 que le Cadre général était adopté, en remplacement du Régime d'apprentissage.

Avec l'adoption du Cadre général, la Commission souhaitait favoriser la diversification des lieux de formation et la reconnaissance du milieu de travail comme lieu d'apprentissage. En outre, elle visait à diversifier les modes de développement et de reconnaissance des compétences utilisés par les intervenants du marché du travail, afin de répondre aux besoins spécifiques des travailleurs et travailleuses et des employeurs. Ces objectifs appuient la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue[116], dans laquelle le Cadre général est présenté comme l'une des stratégies privilégiées pour favoriser le développement et la reconnaissance des compétences en milieu de travail dans une approche de formation continue.

Les comités sectoriels de main-d'œuvre jouent un rôle primordial au regard de la mise en œuvre du Cadre général dont les principaux fondements sont décrits ci-après.

---

115 Emploi-Québec, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre – Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000*, Gouvernement du Québec, juin 2000, p. 33.

116 Ministère de l'Éducation, *Apprendre tout au long de la vie. Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, p. 19 et 29.

8.2 LES FONDEMENTS DU CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES ET LA CONTRIBUTION DES COMITÉS SECTORIELS DE MAIN-D'ŒUVRE

Le Cadre général consiste en une forme d'encadrement placée sous la responsabilité des partenaires du marché du travail dont la mise en place a pour objectif de : « Favoriser le développement, la maîtrise et la reconnaissance des compétences, accroître l'accès à des fonctions de travail, à des métiers ou à des professions et favoriser la transférabilité des apprentissages [...][117] ». Il introduit une formule souple qui permet d'adapter le développement et la reconnaissance des compétences à la réalité propre des différents secteurs d'activité économique.

Le Cadre général comprend donc un dispositif visant à soutenir la mise en œuvre de stratégies d'apprentissage en milieu de travail et de reconnaissance des compétences. Ce dispositif est fondé sur deux éléments fondamentaux, soit la participation de l'industrie (par l'intermédiaire des comités sectoriels de main-d'œuvre) ainsi que le recours à des normes professionnelles.

Mentionnons d'entrée de jeu qu'à toutes les étapes du développement des normes et des outils, Emploi-Québec apporte un soutien technique continu aux comités sectoriels de main-d'œuvre. Elle valide les démarches et méthodes utilisées et s'assure ainsi qu'ils respectent les standards de qualité qui justifient la consignation des résultats au Registre des compétences. Ce registre officialise ainsi la reconnaissance des compétences au profit des travailleuses et des travailleurs participants.

En plus d'être responsables de l'élaboration des normes professionnelles et des outils afférents, les comités sectoriels sont chargés de promouvoir l'application des stratégies de développement et de reconnaissance des compétences qu'ils ont conçues et d'en assurer le suivi.

8.2.1 LA NORME PROFESSIONNELLE

La norme professionnelle fait état de l'ensemble des compétences essentielles et des conditions nécessaires pour maîtriser un métier, une profession ou une fonction de travail. En outre, elle précise les critères de performance associés à la réalisation des tâches dans un contexte de travail. Elle est issue du profil de compétences validé par des experts du métier et fait l'objet d'un large consensus. Ainsi, la norme professionnelle sert de document de référence pour la détermination des besoins de formation, la formation, l'évaluation, la reconnaissance des compétences et la certification.

En collaboration avec Emploi-Québec, les comités sectoriels de main-d'œuvre sont responsables d'élaborer la norme professionnelle et les stratégies de développement et de reconnaissance des compétences qui en découlent. L'élaboration d'une norme professionnelle doit en effet répondre à des besoins déterminés par les travailleurs et travailleuses et par les employeurs d'un secteur. Les comités sectoriels de main-d'œuvre établissent donc un diagnostic des besoins en matière de développement et de reconnaissance des compétences dans un secteur d'activité économique et pour un métier

---

117 Commission des partenaires du marché du travail, *Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences*, juin 2001.

donnés. Ils ont ainsi la responsabilité de déterminer les métiers pour lesquels il sera utile et pertinent d'élaborer une norme professionnelle. À la suite de l'élaboration de la norme et de l'établissement d'un consensus sectoriel, cette norme est adoptée par la Commission des partenaires du marché du travail et approuvée par la ministre, qui autorise sa consignation dans un registre des compétences[118].

En outre, dans le cadre de l'élaboration d'une norme professionnelle, les comités sectoriels de main-d'œuvre ont le mandat de mettre en œuvre des stratégies d'apprentissage ainsi que des outils de développement et de reconnaissance des compétences adaptés aux besoins du marché du travail.

8.2.2 L'APPRENTISSAGE EN MILIEU DE TRAVAIL

La mise en œuvre du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences se réalise au moyen de diverses stratégies d'apprentissage conçues par les comités sectoriels de main-d'œuvre. Le PAMT constitue l'une de ces stratégies. Il préconise spécifiquement le recours à un système d'apprentissage basé sur le compagnonnage. C'est en avril 2002 que s'est faite l'implantation du PAMT, qui est ainsi devenue la première stratégie d'apprentissage du Cadre général officiellement mise en place.

Les programmes de formation de 32 métiers élaborés entre 1993 et 2001 par la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et Emploi-Québec dans le cadre du Régime de qualification sont alors intégrés au PAMT[119]. Les comités sectoriels de main-d'œuvre ont en outre contribué à la poursuite des efforts visant l'harmonisation et l'intégration de ces programmes de formation en fonction des principes du Cadre général.

Le recours aux PAMT constitue, encore aujourd'hui, la stratégie d'apprentissage la plus fréquemment utilisée par les comités sectoriels de main-d'œuvre. D'autres stratégies feront l'objet de développements ultérieurs.

8.2.3 LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES

Il importe qu'une démarche structurée de formation de même que les compétences déjà acquises par un individu dans divers contextes puissent être reconnues.

À cet égard, la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue vise à ce que tous les citoyens, notamment les travailleurs et travailleuses en emploi ou à la recherche d'un emploi, puissent avoir accès à des services leur permettant de faire reconnaître les compétences qu'ils ont acquises tout au long de leur vie, et particulièrement pendant qu'ils sont au travail. Ce principe porté par la Commission des partenaires du marché du travail constitue l'une de ses préoccupations majeures. La reconnaissance des compétences est ainsi considérée comme un moteur essentiel au développement de la formation sur une base continue.

---

118 C'est en vertu de l'article 29.1 de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre que la ministre établit le Programme d'apprentissage en milieu de travail qui correspond à cette norme professionnelle et crée le registre des compétences.

119 Certains de ces programmes existent toujours en vertu de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre.

De plus, dans les orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi on énonce que :

> Ce cadre [le Cadre général], fondé sur des normes professionnelles établies par les acteurs du marché du travail et qui servent de standards à la formation en emploi, procure aux différents intervenants du milieu un outil essentiel pour soutenir le développement des compétences pour les travailleurs en emploi tout autant que la reconnaissance de celles qu'ils ont acquises au cours de leur cheminement professionnel[120].

Ainsi, le Cadre général prévoit la création du Registre des compétences, un registre d'État où sont consignées les normes professionnelles élaborées par les comités sectoriels, ainsi que les certifications de qualification professionnelle qui sont délivrées aux travailleurs et travailleuses démontrant la maîtrise des compétences décrites dans les normes professionnelles. Les compétences ainsi maîtrisées peuvent donc être reconnues officiellement au moyen d'un certificat de qualification professionnelle[121] ou d'une attestation de compétences[122] délivrés en vertu du Cadre général et de la norme professionnelle. Les certificats et attestations sont consignés dans le Registre de compétences et facilitent la mobilité des travailleurs et travailleuses dans un secteur d'activité donné.

Les outils et les mécanismes d'évaluation et de reconnaissance des compétences varient d'une industrie à l'autre en fonction de leur propre dynamique et sont élaborés par les comités sectoriels de main-d'œuvre.

8.3 LES RÉSULTATS

Depuis la mise en œuvre du Cadre général, vingt normes professionnelles ont été adoptées par la Commission des partenaires du marché du travail et approuvées par la ministre (voir la liste en annexe). Des PAMT sont mis en place dans 55 métiers, en considérant les métiers provenant du régime de qualification mentionné précédemment.

La figure 8.1 présente le nombre d'ententes de qualification conclues entre les exercices financiers 1999-2000 et 2004-2005. Ainsi, au 31 octobre 2004, un total de 3 526 ententes de qualification étaient cosignées par l'entreprise, l'apprenti ou l'apprentie et une personne représentant Emploi-Québec.

L'accroissement du nombre d'ententes depuis l'adoption du Cadre général, en 2001-2002, est de 73 %, ce qui constitue un résultat non négligeable[123]. En outre, en ce qui concerne plus particulièrement les ententes conclues dans le cadre d'un PAMT pour lequel une norme a été préalablement élaborée, 1 264 ententes étaient signées au 3 décembre 2004, ce qui représente 36 % de l'ensemble des ententes. Ce résultat est également non négligeable, compte tenu du fait que le Cadre général n'existe que depuis juin 2001 et

---

120 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'emploi : passeport pour l'avenir. Orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi*, Gouvernement du Québec, 2005, p. 40.

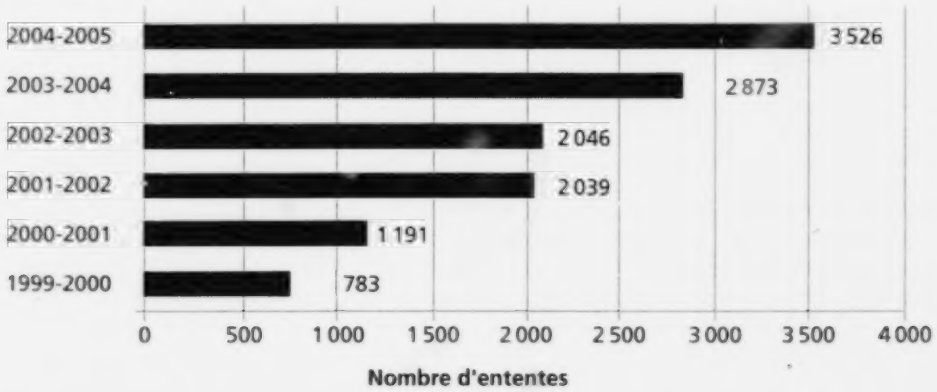
121 Le certificat de qualification professionnelle, signé par la ministre, est délivré lorsque toutes les compétences liées à une norme ont été acquises.

122 L'attestation des compétences est un document qui démontre l'acquisition d'une ou de plusieurs compétences faisant partie d'une norme professionnelle.

123 L'indicateur *nombre d'entente de qualification* inclut, depuis les deux dernières années, la participation au programme de qualification professionnelle en eau potable. Ce programme très en demande est réglementé et n'est pas intégré au Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences.

que les premiers PAMT n'ont été mis en œuvre qu'en avril 2002. À cet effet, rappelons que l'élaboration d'une norme et d'un PAMT est un processus relativement long qui comporte plusieurs étapes.

Figure 8.1 Nombre d'ententes de qualification, 1999-2000 à 2004-2005



Note : Le nombre d'ententes correspond au total des ententes relatives au Régime de qualification dont la date de début se rapporte à l'année financière concernée. Pour l'exercice 2004-2005, il s'agit des données au 31 octobre 2004, soit sept mois après le début de l'année financière.

Source : Emploi-Québec, *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, p. 47.

La popularité croissante du PAMT s'explique notamment par la collaboration des acteurs des milieux concernés dans l'élaboration d'une norme. Cette collaboration engendre un intérêt de la part des entreprises, à participer aux PAMT avant même que la mise en œuvre soit terminée. De plus, les normes professionnelles répondent adéquatement aux besoins du marché du travail. À ces avantages s'ajoute un crédit d'impôt remboursable pour la réalisation de stage en milieu de travail qui encourage les employeurs à former des employés et employées par l'entremise de ce programme.

8.4 LES PISTES DE RÉFLEXION AU REGARD DU CADRE GÉNÉRAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES

Le Cadre général constitue un dispositif fort pertinent pour recentrer la Loi sur son objectif de qualification de la main-d'œuvre. Ainsi, le chapitre III.1 de la Loi, qui porte sur le Régime d'apprentissage, est actuellement inopérant. Il serait pertinent d'étudier la possibilité d'intégrer dans la Loi les grands paramètres du Cadre général, par exemple en instituant officiellement le Registre des compétences et la certification. Cette réflexion pourrait s'étendre aux deux derniers dispositifs qui subsistent dans la Loi de 1969 sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, c'est-à-dire ceux qui se rattachent à la formation dans les métiers non réglementés et à la reconnaissance professionnelle découlant du Programme des normes interprovinciales (art. 29,1) et à la formation dans les métiers réglementés hors construction (art. 30 et ceux qui s'y rattachent). Cette démarche aurait l'avantage d'intégrer, à l'intérieur d'une seule loi, l'ensemble des dispositifs qui concernent et encadrent la formation ainsi que la reconnaissance des compétences en milieu de travail.

De plus, comme il est mentionné dans la section 6.2 du chapitre 6 (p. 103), une éventuelle modification de la Loi pourrait constituer une occasion de préciser les rôles et responsabilités d'Emploi-Québec, des comités sectoriels de main-d'œuvre, ainsi que des autres acteurs, afin d'assurer la rigueur et la pérennité du Cadre général et des stratégies d'apprentissage qui en découlent. Ces rôles étant précisés, la légitimité d'intervenir de chacun des acteurs n'en serait que renforcée.

Par ailleurs, la réflexion sur le financement de la mise en œuvre et du suivi des normes professionnelles et des PAMT doit se poursuivre. En outre, dans la foulée des réflexions sur l'opportunité d'enchâsser les grands paramètres du Cadre général dans la Loi, il importe de prévoir des moyens pour en assurer le développement et la mise en œuvre.

DEUXIÈME PARTIE

L'OPPORTUNITÉ DE MAINTENIR LA LOI EN VIGUEUR OU DE LA MODIFIER

CHAPITRE 9

LES PISTES DE RÉFLEXION ET LA CONCLUSION

CHAPITRE 9
LES PISTES DE RÉFLEXION ET LA CONCLUSION

9.1 LE CONTEXTE ACTUEL D'APPLICATION DE LA LOI

Le domaine de la formation de la main-d'œuvre en emploi est une réalité complexe qui comprend plusieurs dimensions, dont la diversité des lieux et des modes de formation, de même que la pluralité des segments de main-d'œuvre présents sur le marché du travail québécois. Dans un tel contexte, on ne pourrait estimer les retombées de la Loi en se limitant à une comptabilisation des activités réalisées. En outre, la prétention de pouvoir mesurer avec exactitude les progrès réalisés en matière de qualification serait illusoire.

Certes, l'objectif précisé dans la Loi est d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre, mais cela à des fins spécifiques. Les données présentées au chapitre 7 portant sur l'atteinte de l'objectif de la Loi et l'appréciation de ses effets escomptés permettent de constater que l'investissement en formation des employeurs assujettis à la Loi a contribué à favoriser l'emploi, l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre, les fins pour lesquelles elle a été adoptée.

Ces résultats méritent d'être soulignés, compte tenu des ressources allouées par l'État pour la formation de la main-d'œuvre en emploi. La Loi et le Fonds constituent les principaux dispositifs ayant permis au gouvernement et à la Commission des partenaires du marché du travail d'intervenir sur ce plan.

Depuis l'adoption de la Loi, les aspects qualifiants et transférables de la formation offerte par les employeurs constituent une préoccupation des partenaires du marché du travail. Aussi, afin de pouvoir mesurer les progrès accomplis en matière de qualification de la main-d'œuvre, il conviendrait d'abord de particulariser le concept de qualification, en tenant compte des diverses dimensions qui caractérisent le domaine de la formation de la main-d'œuvre en emploi. Par la suite, il s'agirait de tenter d'établir un indicateur de mesure de résultats en lien avec les caractéristiques d'une formation qualifiante ou transférable.

Par ailleurs, la Loi a appelé les partenaires du marché du travail à se concerter et à établir des consensus autour d'un même but : l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre québécoise et, par le fait même, de la compétitivité des entreprises. L'adoption de la réglementation afférente à la Loi et du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, de même que l'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre et la mise en œuvre des programmes de subvention qui en découlent, en constituent des exemples éloquents. Il est permis de croire, selon les résultats des enquêtes menées par le Ministère, que l'application de la Loi et l'action concertée qu'elle implique ont sensibilisé nombre d'employeurs et leur personnel à l'importance stratégique du développement continu des compétences.

Outre l'obligation imposée par la Loi, le contexte économique des dernières années, caractérisé par d'incessantes avancées technologiques, par une main-d'œuvre vieillissante et par une concurrence internationale accrue, a sans doute contribué à influencer les employeurs dans leur décision d'investir en matière de formation. En effet, d'un point de vue quantitatif, les données présentées dans la première partie de ce rapport relativement au niveau d'investissement en formation déclaré par les employeurs assujettis montrent l'importance particulière que ceux-ci accordent au développement et à la mise à jour continue des compétences de leur main-d'œuvre.

Ainsi, les bilans quantitatifs annuels produits par Emploi-Québec depuis 1998 révèlent qu'à chaque année, plus des trois quarts des employeurs assujettis à la Loi déclarent investir en formation au moins 1 % de leur masse salariale, pour un investissement déclaré total annuel de plus d'un milliard de dollars. En outre, une proportion de près de 70 % des employeurs qui déclarent investir en formation un montant inférieur à 1 % déclarent en moyenne plus de 90 % du montant minimum exigé. En plus de constater que les efforts des employeurs assujettis en matière de formation se sont maintenus, il est permis de croire que la Loi a favorisé la réalisation d'activités de formation davantage planifiées et structurées. En effet, 30 % des employeurs assujettis en 2002 estiment avoir amélioré leurs pratiques en matière de détermination de besoins de formation et de planification budgétaire depuis l'entrée en vigueur de la Loi[124].

Malgré ces constats, rappelons que le Québec n'a pas encore tout à fait rattrapé les autres provinces canadiennes en ce qui a trait au taux de participation à la formation des employeurs et des employés et employées. On peut présumer, d'une part, que ces résultats seraient attribuables au bas rendement estimé de la formation par certains employeurs. D'autre part, il semble qu'il soit ardu de déterminer précisément les besoins des entreprises en matière de formation. Il est tout de même généralement reconnu que ces besoins concernent les activités en amont de la formation, soit la planification et l'organisation de la formation.

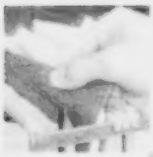
Dans les faits, Emploi-Québec est intervenue d'abord en réponse aux demandes prioritaires des employeurs assujettis, notamment à celles qui sont rattachées à la comptabilisation et à la déclaration des dépenses de formation admissibles. Emploi-Québec a cependant déployé des efforts et fait preuve d'initiative pour soutenir les petites et moyennes entreprises en matière de planification et d'organisation de la formation. Par exemple, un guide pratique a été produit afin d'outiller ces entreprises en matière de gestion de la formation.

Bien que ces efforts aient pu répondre à des besoins, les enquêtes menées par le Ministère auprès des employeurs assujettis soulignent qu'une proportion importante de petites et moyennes entreprises connaît des difficultés sur le plan de la planification et de l'organisation de la formation. Ainsi, compte tenu de ces difficultés et de la décision du gouvernement de porter le seuil d'assujettissement à la Loi à un million de dollars de masse salariale depuis le 1er janvier 2004, la problématique des petites entreprises au regard du développement des compétences de leur main-d'œuvre demeure entière.

À l'origine, le cadre légal et réglementaire a été développé avec la préoccupation particulière de favoriser la participation des employeurs dont la masse salariale se situait entre 250 000 $ et 1 M$ et dont les pratiques de formation divergeaient de celles des employeurs dont la masse salariale excédait un million de dollars. Le nouveau portrait du bassin d'employeurs assujettis appelle donc une révision de la configuration des modalités d'application de la Loi et de la réglementation. Ce nouveau portrait est caractérisé par le fait que 97 % des employeurs dorénavant assujettis déclarent investir en formation et que, pour 87 % d'entre eux, la moyenne de cet investissement est supérieure à l'exigence

---

124 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi du 1 %) – Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, p. 47.



de la Loi[125]. Toutefois, il importe de s'assurer que l'engagement de ces milieux de travail dans le développement de la formation continue pourra se poursuivre en termes quantitatifs, mais également en fonction d'objectifs qualitatifs. De plus, il demeure important de suivre l'évolution du développement continu des compétences en milieu de travail dans l'ensemble des entreprises québécoises, d'autant plus que cette réalité était peu documentée avant l'adoption de la Loi.

Considérant l'importance de dépasser l'aspect purement quantitatif de l'engagement des milieux de travail dans le développement de la formation continue et la nécessité de concourir à l'atteinte de l'objectif de la Loi, il devient dès lors légitime de poser la question suivante : par quels moyens la Loi et sa réglementation peuvent-elles favoriser l'atteinte de résultats concrets et mesurables en ce qui a trait à l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre québécoise? La préoccupation de soutenir les petites entreprises en matière de formation s'ajoute à ce questionnement. À cet égard, il est nécessaire que le gouvernement et la Commission des partenaires du marché du travail unissent et maintiennent leurs efforts dans la recherche de solutions.

Les pistes de réflexion proposées dans la section *Analyse prospective* de chacun des chapitres de la première partie de ce document visent à favoriser l'amorce de réflexions concernant un virage d'ordre qualitatif que pourrait prendre la Loi. Elles sont résumées dans la section qui suit.

9.2 LES PISTES DE RÉFLEXION

9.2.1 POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DE L'ENGAGEMENT DES EMPLOYEURS DANS LE DÉVELOPPEMENT CONTINU DES COMPÉTENCES DE LEUR MAIN-D'ŒUVRE

Des travaux doivent se poursuivre de façon à mieux comprendre la réalité des employeurs pour lesquels le développement continu des compétences de leur main-d'œuvre constitue un défi de taille. Il s'agit notamment des employeurs dont la masse salariale est inférieure à un million de dollars, de même que ceux qui font partie de certains secteurs d'activité économique, qu'ils soient assujettis ou non à la Loi. Avant d'intervenir auprès de ces employeurs, il importe de comprendre les raisons pour lesquelles ils ont plus de difficultés à investir en formation.

Afin de mieux circonscrire ces diverses réalités, il serait nécessaire d'effectuer une analyse plus approfondie des informations existantes, et même de procéder à une recherche d'information complémentaire. À cet effet, les enquêtes réalisées par le Ministère constituent une source importante de données. Il en est de même du *Formulaire à remplir par l'employeur*. Dans cette perspective, il y aurait lieu de renforcer cet outil de collecte d'information de telle sorte que les acteurs du marché du travail et la Commission puissent bénéficier de toutes les informations nécessaires pour intervenir. Or, considérant le fait qu'il s'agit d'une obligation, il y aurait d'abord lieu de réfléchir à des moyens de susciter la réponse des employeurs qui ne s'y conforment pas et, éventuellement, à la possibilité de sanctionner le défaut de fournir ces informations.

125 Selon les données du *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, année civile 2002*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, mai 2004.

Au terme de ces analyses, il sera possible de mieux cibler et d'adapter davantage les efforts de promotion de la formation et de la qualification auprès des employeurs concernés ainsi que de leur main-d'œuvre. Colliger et diffuser davantage d'« histoires à succès » auprès de relayeurs d'information, comme les comités sectoriels ou les partenaires patronaux et syndicaux, constitue un exemple du type d'intervention qui pourrait être mené à cet égard. Ce type d'intervention serait susceptible de favoriser des perceptions plus positives du rendement estimé de la formation, de même qu'une prise de conscience de son enjeu stratégique en matière de compétitivité et de productivité.

9.2.2 POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES BESOINS DES EMPLOYEURS

Pour les petites entreprises et pour celles qui appartiennent à certains secteurs d'activité économique, des problèmes liés à la planification et à l'organisation de la formation sont documentés. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, ces difficultés sont probablement attribuables au manque de ressources. Il importe d'explorer davantage les besoins de ces entreprises afin de mieux adapter les interventions à entreprendre à leur égard.

Par ailleurs, le recours à l'entraînement à la tâche comme moyen de formation s'avère une solution de choix pour plusieurs employeurs, notamment lorsque l'apprentissage en cours de production constitue la seule manière de former efficacement ou lorsque les contraintes de production constituent un obstacle majeur à la formation. Ce moyen de formation, qui peut certainement favoriser l'accroissement de la qualification, pourrait être particularisé de façon à permettre aux employeurs assujettis de l'utiliser de manière optimale. À cet effet, des études visant à particulariser les aspects qualifiants et transférables des pratiques de formation informelle des milieux de travail et de les associer à une qualification formelle sont en voie de réalisation.

De manière générale, il est important de mieux comprendre l'univers du développement continu des compétences en milieu de travail afin d'optimiser les investissements consentis en cette matière. À cet effet, le Programme de subvention à la recherche appliquée sur les conditions d'application de la Loi favorisera le développement des connaissances sur la problématique du développement des compétences en milieu de travail et de la qualification de la main-d'œuvre. Plus indirectement, le Programme de subvention pour l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre vise les mêmes fins et permettra de mieux comprendre les besoins des secteurs les plus préoccupants.

9.2.3 POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES BESOINS DU PERSONNEL

On remarque, à partir des données fournies dans la première partie du présent rapport, que certaines catégories de personnel et certains segments de main-d'œuvre se voient offrir moins de formation que d'autres. En effet, il a été mentionné que le personnel de production et ceux des ventes et des services appartiennent à ces catégories. Il semble également que les employés et employées de scolarité plus faible reçoivent une formation ou un entraînement à la tâche en début d'emploi, sans bénéficier de formation continue comme le personnel plus scolarisé.

Cette situation est préoccupante, considérant le fait que les emplois se complexifient et nécessitent la maîtrise de compétences de plus en plus spécialisées. De plus, la plupart des travailleurs et travailleuses actuellement en emploi constituent une relève qu'il importe de préparer. À cet égard, le Plan gouvernemental pour l'emploi précise que :

> La grande majorité des individus qui composeront la main-d'œuvre en 2015 sont déjà sur le marché du travail, alors que certains experts prévoient que près de la moitié des emplois qui se créeront d'ici là correspondront à des tâches ou à des fonctions n'existant pas encore[126].

Par conséquent, il devient nécessaire d'encourager les initiatives qui permettraient à ces catégories de personnel et segments de main-d'œuvre d'exprimer leurs besoins de formation ou de se prononcer sur les moyens de les satisfaire.

Ainsi, il s'agirait de mettre en place, tant auprès des employeurs que des travailleurs et travailleuses, des mesures concrètes de soutien à l'expression de la demande de formation. Ces mesures pourraient être particulièrement pertinentes au regard du développement des compétences de base, appuyant également l'un des fondements de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue[127].

Par ailleurs, pour certains travailleurs et travailleuses qui occupent un emploi atypique, des contraintes relatives à l'organisation du travail rendent difficile l'accès à la formation. En outre, le personnel de certains employeurs peu intéressés par la formation ou moins bien organisés que d'autres sur ce plan éprouve également des difficultés à cet égard. Aussi, il importe de rechercher des moyens d'accroître l'accès à la formation pour les employés et employées qui doivent faire face à de telles contraintes.

En ce qui a trait au taux de participation à la formation des travailleurs et travailleuses de 45 ans et plus et des femmes, il importe de demeurer vigilant. Il en est de même du développement des compétences de la main-d'œuvre immigrante, notamment en matière de francisation. En outre, la reconnaissance des compétences acquises dans leur pays d'origine devrait demeurer une préoccupation.

Dans un autre ordre d'idées, du point de vue de la main-d'œuvre en emploi, il appert que l'obligation d'attester la formation prévue par la Loi constitue un acquis important en matière de mobilité au sein d'une même entreprise ou d'un secteur d'activité économique. Par contre, cette obligation constitue une contrainte administrative pour certains employeurs. Il serait donc approprié que la Commission des partenaires du marché du travail réfléchisse à la pertinence de maintenir ce dispositif et, dans l'affirmative, à un moyen qui puisse répondre tant aux préoccupations des employeurs qu'aux besoins de leur personnel.

---

126 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'emploi : passeport pour l'avenir. Orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi*, Gouvernement du Québec, 2005, p. 11.

127 Ministère de l'Éducation du Québec, *Apprendre tout au long de la vie. Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, p. 5.

9.2.4 POUR UNE ADAPTATION DE CERTAINS DISPOSITIFS DE LA LOI

Il serait opportun que certains dispositifs de la Loi soient remaniés en fonction des nouvelles données et des informations colligées sur les besoins et la réalité des employeurs assujettis. Il s'agit plus particulièrement de la réglementation afférente, du Fonds national de formation de la main-d'œuvre et de l'intervention sectorielle. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la révision de ces dispositifs nécessite d'abord une meilleure compréhension des difficultés des entreprises au regard du développement continu des compétences de la main-d'œuvre. Il demeure tout de même possible de reconnaître, d'entrée de jeu, certains éléments sur lesquels des discussions peuvent être amorcées entre les partenaires du marché du travail.

A) LA RÉGLEMENTATION

La pertinence de maintenir certains règlements dans leur facture actuelle pourrait être mise en doute compte tenu des résultats d'application obtenus. Ainsi, le Règlement sur les organismes collecteurs et le Règlement sur les exemptions font partie des dispositions dont les résultats d'application sont mitigés. Certaines dispositions légales et réglementaires pourraient donc être reconsidérées afin d'assurer une meilleure adaptation de la réglementation à la réalité des entreprises et de leur main-d'œuvre.

Les pistes de réflexion proposées, qui ne sont pas exhaustives, visent à optimiser l'utilisation du levier que constitue la Loi en matière de qualification de la main-d'œuvre en emploi.

La possibilité d'activer certaines dispositions légales et de les intégrer dans une perspective d'ensemble

Il serait opportun de se pencher sur la possibilité d'activer certaines dispositions demeurées inopérantes dans la Loi, soit l'établissement d'exclusions, de plafonds et de déductions en matière de dépenses de formation admissibles, de même que l'agrément ou la reconnaissance de programmes de formation. Il serait également pertinent, considérant les résultats obtenus jusqu'à maintenant, de revoir les modalités existantes qui permettent d'accorder des exemptions.

En dégageant une vision d'ensemble à partir de ces multiples possibilités, la Commission des partenaires du marché du travail pourrait proposer des modalités d'application plus intégrées et complémentaires, en vue de favoriser une diversification des moyens de concourir à l'atteinte de l'objectif de la Loi.

Par ailleurs, les conditions prévues au paragraphe 4 de l'article 6 de la Loi engendrent ce que plusieurs considèrent comme des tracasseries administratives. Cette disposition permet la reconnaissance d'une formation dispensée par une ressource qui n'est pas reconnue par la Loi, ni agréée par Emploi-Québec. Initialement, ce moyen de formation devait être résiduaire et complémentaire aux autres moyens proposés par la Loi. Il s'agissait d'établir des conditions pour reconnaître diverses situations de formation comme, par exemple, la formation dispensée à l'étranger ou par des formateurs provenant de l'étranger, de même que la formation offerte par des ressources internes d'une entreprise lorsqu'un employeur ne dispose pas d'un service de formation agréé par Emploi-Québec. Or, cette disposition constitue maintenant l'un des moyens de formation les plus utilisés par les employeurs assujettis (voir la page 41 du chapitre 2 portant sur les moyens de formation utilisés). Puisque l'expérience des dernières années permet de mieux connaître les situations dans lesquelles ce moyen de formation est utilisé, il y aurait lieu de revoir cette disposition et les conditions qu'elle prescrit.

Les organismes collecteurs

Considérant la faible utilisation de ce moyen d'investir en formation par les employeurs assujettis (voir la page 72 du chapitre 4 portant sur la réglementation), le Règlement sur les organismes collecteurs aurait avantage à être revu au profit d'un mécanisme de mutualisation plus souple et mieux adapté aux besoins des entreprises. Un tel mécanisme est décrit dans la section suivante qui présente une approche plurielle du développement des compétences en milieu de travail.

L'agrément et la déontologie des formateurs

Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation a été adopté afin de reconnaître la diversité des lieux et des modes de formation et d'établir un encadrement souple, en permettant d'assurer le niveau de qualité attendu d'une formation structurée et qualifiante. Ce règlement pourrait être amélioré de façon à mieux répondre à son objectif initial.

Par exemple, en ce qui concerne l'agrément d'un organisme formateur et d'un formateur, le règlement pose des conditions essentiellement quantitatives. Une réflexion quant à la possibilité de formuler ces conditions de manière plus nuancée pourrait permettre d'élargir l'accès à l'agrément pour des ressources tout aussi qualifiées, sans pour autant porter atteinte à la crédibilité et à la valeur du certificat délivré. Quant à l'agrément d'un service de formation interne, qui comprend également les services de formation multi-employeurs, les conditions sont essentiellement qualitatives. Une réflexion sur l'ajout de conditions quantitatives pourrait être appropriée, notamment au regard de l'expérience en gestion de la formation des personnes responsables d'un tel service, ainsi qu'au regard de l'expérience et de la qualification à titre de formateur ou de formatrice des ressources internes sélectionnées par ces services.

Par ailleurs, l'intégrité des services offerts par les organismes formateurs, les formateurs et les services de formation agréés est assurée par l'application du Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs. Toutefois, ce règlement ne comprend pas de dispositif assurant la qualité de la formation offerte par ces intervenants. À cet égard, la possibilité que des sondages soient effectués auprès d'employeurs ayant fait affaire avec des organismes formateurs et des formateurs agréés, afin d'en vérifier la qualité et la pertinence, constitue une piste de réflexion qui mérite d'être considérée. En effet, l'obtention de cette information permettrait d'intervenir auprès des organismes formateurs et des formateurs agréés pour lesquels la qualité des services serait mise en doute.

Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre

Les résultats présentés au regard du Fonds national de formation de la main-d'œuvre confirment l'intérêt et les besoins des promoteurs, en matière de soutien financier, pour la réalisation de projets qui se rapportent à la formation de la main-d'œuvre. En outre, le Fonds permet aux partenaires du marché du travail d'intervenir sur le plan du développement des compétences en milieu de travail, en générant des effets structurants et multiplicateurs. Il constitue donc un outil de développement qu'il est pertinent de conserver. Or, en raison du rehaussement du seuil d'assujettissement à la Loi, il importe d'amorcer une réflexion relativement à l'éventuel décroissement des revenus du Fonds et au maintien du soutien financier offert aux employeurs désassujettis.

L'intervention sectorielle et le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences

Les dispositions que contient déjà la Loi relativement à l'intervention sectorielle offrent un levier qui mérite d'être exploité davantage. D'une part, il y aurait lieu d'étudier la possibilité de renforcer le mandat et le rôle des comités sectoriels à l'intérieur même du cadre de la Loi, notamment pour mieux camper leur rôle au regard du développement de la formation de la main-d'œuvre. En effet, actuellement, la Loi fait peu référence aux interventions des comités sectoriels de main-d'œuvre, alors que l'essentiel de leurs interventions en cette matière pourrait s'inscrire dans le cadre de l'application de la Loi. Mentionnons, à titre d'exemple, l'importante contribution des comités sectoriels à l'élaboration de programmes d'apprentissage en milieu de travail qui s'inscrit dans le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences.

À cet effet, il serait pertinent d'intégrer à la Loi les grands paramètres du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences en remplacement des dispositions de la Loi qui ont trait au Règlement sur le régime d'apprentissage, qui est actuellement inopérant. Le Cadre général constitue en effet un levier fort pertinent afin de recentrer la Loi sur son objectif de qualification de la main-d'œuvre. Cette réflexion pourrait également s'étendre aux dispositifs qui subsistent dans la Loi de 1969 sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, c'est-à-dire à ceux qui se rattachent à la formation et à la reconnaissance professionnelle découlant du Programme des normes interprovinciales dans les métiers non réglementés et à la formation dans les métiers réglementés hors construction. Cette possibilité permettrait d'intégrer, dans une seule loi, ces dispositifs qui concernent et encadrent la formation et la reconnaissance des compétences en milieu de travail. De tels changements viendraient soutenir davantage l'effort collectif, au regard de l'objectif d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre.

9.2.5 VERS UNE APPROCHE PLURIELLE DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES EN MILIEU DE TRAVAIL

Dans sa facture actuelle, l'approche que sous-tend la Loi oblige chacun des employeurs assujettis à investir en formation un montant correspondant à 1 % de sa masse salariale, sans pour autant spécifier les résultats à atteindre au regard de l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre. Faire prendre un virage d'ordre qualitatif au dispositif que représente la Loi impliquerait sans doute une diversification accrue des approches, non seulement en fonction de la taille des entreprises ou des organisations visées, mais aussi en fonction des réalités très différentes de chaque secteur d'emploi et des catégories d'emploi présentes dans ces secteurs. Ainsi, il pourrait s'agir de passer progressivement d'un dispositif essentiellement axé sur une comptabilisation des dépenses de formation, à un dispositif permettant d'obtenir et de mesurer des résultats en matière de développement des compétences et d'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre. En somme, il est pertinent de maintenir la Loi en vigueur, tout en la recentrant sur son objectif d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre.

Aux difficultés relatives au vieillissement de la main-d'œuvre et au besoin de remplacer un grand nombre de personnes sur le marché du travail, s'ajoute le fait que les emplois évoluent de plus en plus rapidement. Les entreprises québécoises doivent s'appuyer sur une main-d'œuvre qualifiée pour concurrencer les économies en émergence d'autres pays. Ainsi, tout autant que l'évolution des emplois eux-mêmes, l'environnement mondial oblige les entreprises à se démarquer et à être performantes. Celles-ci doivent s'adapter

avec agilité et célérité pour être parmi les meilleures. Il est important de penser en termes de mobilité accrue, à l'échelle des entreprises comme à celle des secteurs et des régions, et même entre les catégories d'emploi et les niveaux de compétence. Le maintien et le développement de la compétitivité des entreprises québécoises exigent que l'on envisage des solutions qui comprennent une action efficace sur les niveaux de qualification de la main-d'œuvre actuellement en emploi.

De telles conditions exigent de faire davantage, certainement en matière de qualification initiale, mais encore plus en ce qui a trait à la requalification, au perfectionnement et à la spécialisation du personnel en emploi, sans compter le besoin d'assurer une maîtrise supérieure de nouvelles compétences, un besoin indissociable de l'effort à accomplir en matière d'innovations et de changements technologiques.

La qualification de la main-d'œuvre constitue une dimension importante du Plan gouvernemental pour l'emploi rendu public en janvier 2005. Ce plan se veut un outil de mobilisation visant, notamment, à amener les acteurs socioéconomiques et les partenaires du marché du travail à faire front commun dans la recherche de solutions, lesquelles permettront au Québec de faire face aux nouveaux défis du marché du travail. Ainsi, des discussions concernant la formation professionnelle continue se poursuivront dans ce cadre et en fonction des orientations adoptées. Qu'il soit question de pénuries ou de vieillissement de la main-d'œuvre, de l'adaptation de nos entreprises à un nouvel environnement international, de l'évolution des emplois en général ou de l'émergence de nouveaux emplois, le Québec doit faire face à plusieurs défis concomitants.

L'approche actuelle que représente « l'obligation du 1 % » ne saurait, à elle seule, permettre de relever les défis que le 21e siècle nous réserve en matière d'emploi, ces défis variant en fonction des secteurs économiques, voire selon les segments de la main-d'œuvre qui correspondent à différents niveaux de compétence. En effet, le défi de la qualification n'est pas nécessairement le même pour les gestionnaires, les professionnels et professionnelles ou les techniciens et techniciennes que pour la main-d'œuvre des métiers spécialisés ou semi-spécialisés et pour celle qui travaille dans des emplois de compétence intermédiaire ou élémentaire.

En outre, l'approche préconisée par la Loi, qui repose essentiellement sur la comptabilisation de dépenses de formation par les employeurs assujettis, a probablement atteint la frontière de son potentiel en termes d'intégration de la formation continue dans les entreprises. En effet, les données relatives à la participation des employeurs assujettis à la Loi montrent que l'investissement en formation semble avoir culminé en 2000. Il devient donc essentiel que les partenaires du marché du travail et le gouvernement poursuivent leurs réflexions et unissent leurs efforts afin d'accroître la diversification des approches, tout en articulant davantage l'approche sectorielle.

A) DE NOUVELLES OPTIONS À DÉVELOPPER POUR LES EMPLOYEURS

Sans remettre en cause l'objectif de formation que prévoit la Loi et qui implique actuellement un effort assuré par l'investissement des employeurs et la participation de leur personnel, il s'agirait de mettre progressivement en place de nouvelles options à l'égard desquelles un travailleur ou une travailleuse ou un employeur, de même qu'un regroupement de travailleurs ou d'employeurs d'un même secteur d'activité économique, d'une même région ou d'une même localité, aurait la possibilité d'exercer un choix. Ces nouvelles options pourraient être intégrées à la Loi par la mise en place de deux mécanismes : l'un basé sur la participation à des activités de formation répondant aux objectifs de la Loi et l'autre fondé sur la mutualisation volontaire.

Un mécanisme basé sur la participation à des activités de formation répondant aux objectifs de la Loi

L'approche actuellement préconisée par la Loi, qui repose essentiellement sur la comptabilisation de dépenses de formation par les employeurs assujettis, ne permet pas de confirmer un réel engagement de la part des employeurs en matière de qualification de la main-d'œuvre. Ainsi, les initiatives individuelles actuellement reconnues par la Loi pourraient être revues à la faveur d'un mécanisme basé sur la participation à des activités de formation qui correspondent davantage à l'objectif visé. La participation au Programme d'apprentissage en milieu de travail ou à un programme équivalent découlant du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences constitue un exemple d'initiative qui appuie ce mécanisme.

Un mécanisme basé sur la mutualisation volontaire

Un nouveau mécanisme de mutualisation volontaire pourrait être soutenu par une option facilitant la reconnaissance d'une contribution à un fonds sectoriel ou territorial de formation, aux fins de l'application de la Loi. Ce fonds serait administré en vertu d'une entente conclue entre les partenaires du secteur ou du territoire, qui pourraient convenir des modalités de contribution en fonction des besoins qu'ils auraient déterminés.

Ce mécanisme pourrait également être appuyé par un encouragement à la mise en place de mutuelles de services de formation en s'inspirant des résultats de l'évaluation des projets pilotes réalisés au cours de la dernière année. Il s'agirait d'établir des modalités particulières pour inciter les employeurs ou les employés et employées d'un secteur d'activité économique, d'une région ou d'une localité à investir dans une mutuelle de formation.

Bien que ces différentes options ne soient pas exhaustives, il n'en demeure pas moins que la meilleure solution, quant à la question de recentrer la Loi sur son objet, semble passer par une approche plurielle structurante, à effet multiplicateur et basée sur le libre choix des employeurs. Ce type d'approche, plus adaptable à la diversité des entreprises quant à leur secteur d'activité et à leur taille, devrait cependant viser à instrumenter les employeurs afin qu'ils gèrent eux-mêmes la formation de leur main-d'œuvre, individuellement ou collectivement, de la détermination des besoins à l'évaluation des résultats de la formation offerte.

De plus, une approche plurielle serait de nature à bonifier la perception des employeurs au regard de la Loi, puisqu'elle suppose le passage d'une orientation essentiellement axée sur la comptabilisation de dépenses de formation à une orientation qui vise l'atteinte de résultats liés au développement des compétences, à la qualification de la main-d'œuvre et, par conséquent, à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité. Une telle approche nécessiterait toutefois une implantation progressive.

9.3 CONCLUSION

Le bilan des cinq dernières années de mise en œuvre de la Loi, dressé en première partie de ce document, montre que son application a généré des effets positifs, particulièrement sur le plan de l'adaptation et de la mobilité de la main-d'œuvre en emploi, qui constituent des fins pour lesquelles la Loi a été adoptée.

Cependant, pour que l'objectif de la Loi soit atteint de manière optimale, il demeure nécessaire de particulariser la qualification de la main-d'œuvre en fonction des caractéristiques d'une formation qualifiante et transférable, en considérant, notamment, les divers segments de main-d'œuvre présents sur le marché du travail québécois.

L'atteinte de cet objectif converge d'ailleurs avec l'orientation stratégique du Plan gouvernemental pour l'emploi qui a trait à l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre et au développement continu des compétences. L'une des pistes d'action proposées au regard de cette orientation stratégique concerne l'élaboration d'une stratégie de qualification de la main-d'œuvre. L'importance de mettre en place une telle stratégie est manifeste devant les défis concomitants auxquels le Québec est confronté, tant sur le plan démographique que sur celui de l'adaptation des entreprises à la concurrence internationale et sur celui de l'évolution du marché du travail. La Loi constitue certainement un instrument stratégique de premier ordre pour relever ces défis.

En conséquence, il importe de maintenir la Loi en vigueur, tout en diversifiant ses approches afin qu'elle soit mieux adaptée à la réalité des entreprises et qu'elle atteigne ainsi pleinement son objectif. Par le fait même, elle appuiera davantage la première orientation stratégique du Plan gouvernemental pour l'emploi qui vise à favoriser l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre et le développement continu des compétences[128].

---

[128] Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *L'emploi : passeport pour l'avenir. Orientations stratégiques du Plan gouvernemental pour l'emploi*, Gouvernement du Québec, 2005, 91 p.